

Fosen Regionråd og utviklingsledelse - i går, i dag og i morgen

Av
Rita Elizabeth Sundet

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København og
Danmarks Pædagogiske Universitetsskole for graden
Master of Knowledge and Innovation Management
(Master i Kunnskaps- og innovasjonsledelse)
2010



SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): Rita Elizabeth Sundet

Tittel: Fosen Regionråd og utviklingsledelse - i går, i dag og i morgen

Studieprogram: MKIL - Master i Kunnskaps- og innovasjonsledelse

Kryss av:

☒

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

☐

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: _____

Dato: 31.08.2010

underskrift

Forord

Motivasjonen for at jeg har valgt denne problemstillingen som grunnlag for avhandlingen er at jeg anser utvikling av regioner som en vei kommunene kan gå for å kunne ha kompetanse og ressurser nok til å påta seg og utføre de oppgavene staten overfører til kommunene. Det er også en aktuell problemstilling for Fosenkommunene i 2009 - 2010 der felles kommunestyremøter er holdt ved noen anledninger for å diskutere mulige veivalg for fortsatt og fremtidig samarbeid. Opprettelse av en samkommune er også drøftet, men i løpet av våren og sommeren 2010 ble det klart at det ikke vil bli søkt om å opprette en Fosen samkommune nå.

Nytteverdien av undersøkelsen mener jeg kan være at Fosenkommunene kan gjøre seg nytte av de funn og eventuelle anbefalinger som kommer fram i analysen i sitt fremtidige felles strategiske endringsarbeid i samarbeidsorganisasjonen Fosen Regionråd.

Jeg vil til slutt få takke alle ordførere og rådmenn for den store velvilje og tillit de har vist meg ved å stille opp og svare på mine mange spørsmål. Sekretariatet i Fosen Regionråd har også vært svært hjelpsomme ved å gi meg tilgang til ulike dokumenter og ikke minst til oppsummeringen etter gruppearbeidet som ble organisert av Fosen Regionråds sekretariat i 2009.

Bjugn, august 2010

Rita Elizabeth Sundet

Sammendrag

Min avhandling fokuserer på styret i Fosen Regionråd (ordførerne) og rådmannsgruppens erfaringer med samarbeidsprosesser. Mitt hovedfokus i avhandlingen er de utviklingsmål som må ligge til grunn for koalisjonen skal være i stadig utvikling for å sikre sitt eksistensgrunnlag. Fokus vil være på virkningene av dem på egen kommunes situasjon og på hvordan fellesskapet i Fosen Regionråd har utviklet seg. Jeg har brukt den konseptuelle virksomhetsmodellen som Busch, Johnsen og Vanebo har utviklet for å analysere og beskrive endrings- og utviklingsledelse i organisasjoner og hvilke utviklingsstrategier som velges. Jeg har stilt spørsmål om maktfordeling og mulighet til å utløse motivasjon, kreativitet, samarbeidsevne og tiltakslyst i Fosen Regionråd. Dessuten om hvordan endringsprosesser foregår og oppleves i egen kommune, hos sine nabokommuner, lokalpolitikere og medarbeidere. Dette er etter min oppfatning faktorer som vil ha betydning.

Jeg har benyttet en kvalitativ metode og en intensiv case- studie. Utvalget jeg har benyttet meg av er de 8 ordførerne i styret i Fosen Regionråd og rådmannsgruppens 8 medlemmer. Jeg har intervjuet samtlige 16 respondenter ved hjelp av diktafon. Av de 8 ordførerne er naturligvis også den nåværende leder og nestleder av styret i Fosen Regionråd inkludert.

Utviklingen av Fosensamfunnets identitet og ulike samarbeidsprosjekt var i hovedfokus fra 1989 - 2000. Så startet felles tjenesteproduksjon innen administrative områder organisert etter en vertskommunemodell i 2003-2004. Nå i 2010 er det felles tjenester til befolkningen som er i fokus, felles barnevern og helsetilbud arbeides det med.

Kommunene tar utgangspunkt i pågående reformer og trender på ulike områder, men det synes å være enighet om at Fosen Regionråd organisert som i dag ikke er tilstrekkelig til å møte utfordringene som kommer. Derfor ble det diskutert og vurdert en mer juridisk bindende samkommuneløsning i 2010, men dette ble ikke vedtatt av kommunestyrene. For å få større politisk innflytelse i forhold til saker som tas opp i Fosen Regionråd ønsker flere å åpne for at varaordfører, og helst også en opposisjonspolitiker, er med i styret i Fosen Regionråd. Dette mener flere av respondentene vil føre til bedre forankring og legitimitet i de lokale kommunestyrene.

Abstract

The subjects of my research focuses on the board of the Fosen Regional Council (Mayors) and the Managing Directors Group regarding their experiences with collaborative processes. My main focus is the development goals that must be based on the coalition being in constant development to ensure its existence. The focus will also be on the effects on the local municipality's situation and how the community in Fosen Regional Council has developed. I have used the conceptual business model that Busch, Johnson and Vanebo developed to analyze and describe the change and development management in organizations and the development strategies chosen. I have questioned what effect power-sharing and the ability to trigger the motivation, creativity, collaboration capabilities and initiatives in Fosen Regional Council have had. Moreover, how processes of change has been taking place and what experiences they have had in their own municipalities, with their neighbouring municipalities, local politicians and employees. These are, in my opinion factors that will be of importance.

I have used a qualitative methodology and an intensive case study. The respondents I have used are the eight Mayors of the board of the Fosen Regional Council and the eight members of the Managing Directors Group. I have interviewed all the 16 respondents using a voice recorder. Of the eight mayors is of course the current Chairman and Deputy Chairman of the board of the Fosen Regional Council included.

The development of the Fosen society's identity and various cooperation projects were the main focus from 1989 - 2000. Joint ventures of services within the administrative areas organized by a host model started in 2003-2004. Now in 2010, the common services to the population, like public child welfare and health services are in focus.

The municipalities are focused on developing reforms and trends in different areas, but there seems to be agreement that Fosen Regional Council organized as it is today will not be sufficient to meet the challenges ahead. Therefore, it was discussed and reviewed a samkommune solution in 2010, but this was not agreed upon by the Municipal Councils. In order to gain greater political influence on matters raised by the Fosen Regional Council some of the respondents suggest that the Deputy Mayor, and preferably also an opposition politician, are to be members of the board of the Fosen Regional Council, suggesting this will lead to greater legitimacy in the local Municipal Councils.

 Ørland kommune	
 Rissa kommune	
 Bjugn kommune	
 Åfjord kommune	
 Roan kommune	
 Osen kommune	
 Leksvik kommune	
 Mosvik kommune	



Kart over
Fosen i
Trøndelag

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	7
1. INNLEDNING	8
1.1 Presentasjon av case	9
1.2 Avgrensninger og definisjon av styrende begrep	16
2 TEORI	17
2.1 Den konseptuelle virksomhetsmodellen	21
2.2 Strategiske ledelsesprosesser - analysemodell	26
2.3 Samspill – Fosen Regionråd (styret) som ledelsesmiljø	30
2.4 Strategiendringsledelse som samspill	31
3. METODE	34
3.1 Kvalitative metoder	36
3.2 Kvantitativ metode	37
3.3 Datainnsamling	38
4. ANALYSE	45
4.1 Samspill mellom kommunene	45
4.2 Strategiske utfordringer	61
4.3 Fremtidig utvikling	84
5 Konklusjon	106
Litteraturliste	109

1. INNLEDNING

Kommunene har fått et gradvis større ansvar for innbyggerne i følge krav i som fremgår av kommunelovens § 1, der kommunene skal stå for tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse (reguleringer og forskrifter) og samfunnsutvikling. Kommunene er derved tillagt en viktig rolle i utviklingen av lokalsamfunnet. Samtidig stiger befolkningens forventninger til kvaliteten på offentlige tjenester. Mer fleksible og individuelt tilpassede løsninger kreves i større grad enn tidligere.

De siste 25 -30 årene har skiftende regjeringer hatt modernisering av offentlig sektor i fokus. En kan vel nesten si at reformarbeid har blitt en rutine. Det startet i begynnelsen av 1980-årene med at reformene ble lansert som utad gjennom samlede programmer. Vi fikk f.eks. Willoch-regjeringens modernisering av statlig forvaltning i 1986 og Brundtland-regjeringens fornyelse av statsforvaltningen i 1987. Siste skudd på stammen er den nåværende Soria Moria-erklæringen til Stoltenberg II regjeringen. Bakgrunnen for disse programmene har vært at de ulike regjeringene har forsøkt å tilpasse seg nye forvaltningspolitiske trender i utlandet. Det har samtidig vært viktig for regjeringene å la den norske kulturelle tradisjonen tilpasses disse trendene. Norsk rettssikkerhet, offentlighetsprinsippet, forsvarlig saksbehandling, likebehandling, folkevalgt kontroll, representasjon, deltakelse fra berørte parter og ansattes medbestemmelse er flettet inn i den internasjonale trenden med vekt på marked, management og effektivitet. Det er også blitt lagt mer tilrette for reformer internt i offentlig sektor for å få denne sektoren til å fungere bedre enn på å bruke privatisering som middel i reformarbeidet.

De ulike regjeringene har videre signalisert ønske om mer robuste kommuner og regioner, dvs. kommuner som er omstillingsdyktige og som kan tilpasse seg endringer i næringslivet, nye krav til service, tilgjengelighet, kompetanse og nasjonale velferdstilbud, noe som innebærer at det legges vekt på utvikling av regional konkurransekraft. En sentral stortingsmelding med hensyn til et velferdsloft i kommunene og vektlegging av regional utviklingskraft er St. meld. Nr 12 (2006-2007) "Regionale fortrinn - regional framtid" med målsetninger om å forsterke folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.. Det er også uttalte mål om å få til en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region og ved at verdiskaping og sysselsetting baseres på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger. Dette innebærer et

forsterket krav til strategisk utviklingsledelse som vil si å arbeide proaktivt med å sikre eksistensgrunnlaget for organisasjonen. For å sikre det fremtidige grunnlaget for velferden i det norske samfunnet legges det derfor vekt på effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som bærekraftig utvikling, et likeverdig tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte innbygger, noe som innebærer en strategisk utfordring for små kommuner. I følge stortingsmeldingen vil regjeringen legge tilrette for et levende folkestyre med kommuner og regioner som bruker lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet som helhet.

Målet har vært å gjøre all offentlig virksomhet mer rettet mot publikums ønsker, rettigheter og behov, å utvikle et enklere og ryddigere samfunn der tjenestetilbudet er tilpasset den enkelte bruker, en effektiv og produktivitetsfremmende organisasjon og en inkluderende og stimulerende personalpolitikk. Moderniseringen av offentlig sektor med reformer innen administrasjon og ledelse betegnes med et samlebegrep som New Public Management og betraktes som et alternativ til tradisjonell offentlig administrasjon og ledelse.

Av samfunnsmessige endringer er den rivende teknologiske utviklingen noe av det mest fremtredende ved vår tid. Derved har vi fått nye måter å kommunisere på, f. eks via internett og mobil. Slike nye måter å kommunisere på gir også grunnlag for andre måter å organisere virksomheter på, noe som også er tilfelle innen offentlige virksomheter.

For norske kommuner er det forholdet mellom staten og kommunene som definerer kommunenes rammebetingelser i forhold til oppgavefordeling, finansieringsordning, kommunenes størrelse og det strategiske handlingsrommet.

Interkommunalt samarbeid betraktes derfor i dag som en viktig strategi for å møte utfordringene som kommunene står ovenfor når det gjelder stram kommuneøkonomi, krevende brukere og nødvendigheten av å utvikle en robust bo- og arbeidsmarkedsregion.

1.1 Presentasjon av case

Den strategiske enheten i denne casen er Fosen Regionråd, og jeg vil starte med en beskrivelse av Fosen og de kommunene som er medlemmer og interessenter i dette samarbeidet.

Fosenhalvøya i Trøndelag består av 8 kommuner fordelt på to fylker: Bjugn, Osen, Roan, Rissa, Ørland og Åfjord i Sør-Trøndelag, Leksvik og Mosvik i Nord-Trøndelag. Fosen har ca. 26.000 innbyggere fordelt på 3437 km². Disse 8 kommunene utgjør til sammen Fosen Regionråd som er et samarbeidsorgan for kommunene.

Bakgrunn for valg av tema er at jeg ønsker å undersøke i hvilken grad Fosen Regionråd kan være en aktiv og strategisk organisasjon som kan fungere på et overkommunalt nivå og hvilke organisatoriske endringer som eventuelt må til for at dette skal bli mulig i fremtiden. Jeg vil starte med å redegjøre kort for hva som i nyere tid har satt sitt preg på offentlige virksomheter generelt og særlig i forhold til samarbeidet mellom kommunene på Fosen og Fosen regionråds rolle i denne prosessen. Jeg vil så se nærmere på hva som skjer i denne organisasjonen og kanskje finne en forklaring å hvorfor og/eller hvordan utviklingen skjer. Hvilke organisasjonsbilder og transformasjoner gjenspeiler utviklingen i organisasjonen? Jeg vil så gå over til en grundigere gjennomgang og forsøke å belyse teori innen endrings- og utviklingsledelse som jeg mener er relevant i forhold til problemstillingen. Et kapittel vil være forbeholdt en gjennomgang av samfunnsvitenskapelig metode der jeg vil forklare hvorfor jeg har valgt å bruke de metodene jeg velger. For å kunne svare på problemstillingen vil jeg bruke intervju av Fosen regionråds styre (ordførerne i de 8 kommunene) og rådmennene i de 8 kommunene. Jeg vil også benytte opplysninger fra befolkningen på Fosen ved hjelp av referat og kommentarer fra representanter fra henholdsvis politikere, næringsliv og ungdom fra hver kommune, som har vært med i 3 diskusjonsgrupper som har hatt 3 møter med utvikling av Fosen som samfunn og Fosen regionråd som tema i 2009.

I analysedelen vil jeg så i hovedsak bruke resultatene av intervjuene og undersøkelsene sett i relasjon til teoriene om endrings- og utviklingsledelse til å forsøke å forklare hva som har foregått i forholdet mellom kommunene på Fosen og hvorfor noen prosesser har lyktes og hvorfor andre ikke har vært like vellykkede. I denne analysedelen vil jeg også forsøke å finne om svarene som blir gitt av respondentene kan gi en mulig utviklingsretning og om et overkommunalt nivå i form av Fosen regionråd slik det er organisert i dag er mulig også de neste 10 årene, om det eventuelt er behov for noen organisatoriske endringer eller om en samkommunemodell er mulig og eventuelt en bedre løsning for fremtiden. Hva er kritiske faktorer for å få til og finne felles løsninger på de administrative rutinene der også tjenestene til befolkningen løses på et regionalt nivå. Vil det være mulig å overføre makt og ressurser til

regionnivået fra primærkommunene for å kunne etablere større fagmiljøer også innen f. eks. barnevern, skole og helse?

Fosen Regionråd:

Det er vedtatt vedtekter for samarbeidet som gir føringer for hva samarbeidet skal bestå av.

Fosen Regionråd er som nevnt et **interkommunalt samarbeidsorgan** for de åtte kommunene i Fosen. Bjugn, Osen, Rissa, Roan, Ørland og Åfjord i Sør-Trøndelag og Leksvik og Mosvik i Nord-Trøndelag.

Rådet består av ordførerne i de åtte kommunene. I tillegg velger kommunestyrene en tilleggsrepresentant. **Styret** består av ordførerne. Rådmennene har møte- og talerett i styret.



Styrets leder velges for 2 år. **Arbeidsutvalget** består av styrets leder, nestleder og en representant fra rådmannsgruppen.

Sekretariatet består av sekretariatsleder og seniorrådgiver

Andre tilsatte er prosjektleder for Ungt Entreprenørskap, regionkonsulent oppvekst og utdanning

Faste organisasjoner i regi av Fosen Regionråd:

Fosen Distriktsmedisinske Senter, IKS

Fosenveiene AS, "Ei Tim t by'n"

Her gjengis et utdrag av vedtektene for Fosen Regionråd:

§1 Fosen regionråd er et samarbeidsorgan for kommunene Bjugn, Osen, Rissa, Roan, Ørland og Åfjord i Sør-Trøndelag fylke samt kommunene Leksvik og Mosvik i Nord-Trøndelag fylke.

§ 2. Virksomheten i rådet skal ha som formål å bidra til en positiv utvikling av næringsliv og offentlig service i regionen. Regionrådet skal ta hånd om arbeidsoppgaver som med fordel kan løses for kommunene i fellesskap.

Etter anmodning eller på eget initiativ kan regionrådet avgi uttalelser samt fungere som rådgivende organ i saker av regional karakter.

Dersom regionrådet finner det hensiktsmessig, kan det påta seg oppdrag for en eller et begrenset antall kommuner. Regionrådet kan også påta seg oppgaver for bedrifter/organisasjoner.

§ 3. Regionrådet (Rådet) skal bestå av ordførerne i hver av de 8 deltakerkommunene. Kommunestyrene velger i tillegg en tilleggsrepresentant samt to personlige varamedlemmer. Oppnevningen skjer for kommunevalgperioden. Rådmennene i deltakerkommunene, samt sekretariatets leder, deltar på rådets møter med tale- og forslagsrett.

§4 b Styret skal bestå av ordførerne fra de deltakende kommuner med varaordfører som personlig varamedlem. Rådmennene fra kommunene møter med tale- og forslagsrett. Rådet velger leder og

nestleder blant styrets medlemmer med funksjonstid på 2 år. Styret utpeker en valgmennd bestående av 2 av styrets medlemmer til å forberede valg av leder og nestleder.

Lederen i styret leder rådets møter.

Alle saker blir avgjort ved simpelt flertall (med unntak av §§10, 11 og 12). Ved likt stemmetall avgjør lederens stemme utfallet, unntatt ved valg som i så fall blir avgjort ved loddtrekning.

§ 5. Regionrådets styre har følgende oppgaver:

1. Iverksette vedtak i samsvar med retningslinjer gitt av rådet.
2. Ta opp til behandling saker som er framlagt av sekretariatet, kommuner eller interessegrupper i regionen.
3. Nedsette utvalg eller engasjere konsulenter til konkrete utredningsoppgaver innenfor rammen av vedtatt budsjett.
4. Arrangere møter og lignende samt skaffe aktuelle foredragsholdere.
5. Legge fram årsmelding, regnskap, budsjettforslag og arbeidsplan.
6. Tilsette daglig leder og annet personell ved sekretariatet samt fastsette lønn og arbeidsvilkår for disse.
7. Dersom styret finner det hensiktsmessig kan det opprettes et arbeidsutvalg bestående av styrets leder og nestleder samt en representant fra rådmannsgruppen (utpekt av rådmannsgruppen).

Kommentar: Som det går frem av § 2 skal samarbeidsorganet Fosen Regionråd drive med utviklingsledelse innen næringsliv, offentlig service og arbeidsoppgaver som kan løses i fellesskap.

Kommunene på Fosen har etablert et samarbeid gjennom Fosen Regionråd om løsningen av administrative oppgaver som har vært i drift siden 2003-2004. Dette 8-kommuner-samarbeidet startet ved en utredning om mulig samarbeid fra 1998 som ble tillagt flere arbeids- og samarbeidsområder i årenes løp og som resulterte i løsninger for Fosenkommunene innen områdene økonomi, IKT og lønn, i tillegg til skatt. Målsettingen var å stimulere til et tettere interkommunalt tjenestesamarbeid, næringsutvikling og markedsføring av regionen under erkjennelsen av at det som er bra for Fosenregionen er bra for de enkelte kommuner.

Utredningen endte opp med at skattekontoret for Fosen ble lagt til Leksvik kommune, Fosen lønn ble lagt til Åfjord kommune, Fosen IKT til Rissa kommune og Fosen regnskap ble opprettet i Bjugn kommune. Disse drives etter vertskommunemodellen, og betales av kommunene ved fordeling etter 60% fast beløp og 40% ut fra innbyggertall.

I tillegg til dette ble det vedtatt at de 8 kommunene skulle starte og utvikle en felles hjemmesideportal, med tilhørende produksjon av e-skjema, tjenestebeskrivelser og kartbase,

med tilrettelegging for sikker autentisering av brukere ved innsending av elektroniske søknadsskjemaer ved bruk av Bank-ID. Sparebankene på Fosen deltok i arbeidet med tilrettelegging for bruk av BankID. Her var Fosen en foregangsregion og deltok på møter i Oslo i en prosjektgruppe for alle departementene i ettertid for å finne løsninger og utarbeide kravspesifikasjoner for bl.a. Livs-IT som www.norge.no benytter i dag, og sikker sigle-sign-on innlogging til de statlige etatenes hjemmesider via MinSide.

Som deltaker som min kommunes representant i en av gruppene som ligger under Fosen regionråd er jeg blitt interessert i å finne ut om i hvilken grad disse samarbeidsprosessene har ført til utvikling for Fosensamfunnet. I den senere tid er det blitt avholdt felles kommunestyremøter for alle kommunestyrerepresentantene i Fosen med videreutvikling av samarbeidet på dagsorden. Det første av disse møtene hadde opprettelse av Fosen Distriktsmedisinske senter som et permanent interkommunalt selskap, et IKS, og videre utvikling av selskapet som tema i 28.04.09, det siste fellesmøtet en eventuell opprettelse av en Fosen samkommune etter mal av Midtre Namdal Regionråd 08.02.10. Disse møtene var orienterings og diskusjonsmøter og ble senere behandlet av det enkelte kommunestyret som så fattet vedtak i ettertid.

Jeg lurer på hva som eventuelt må endres i dagens organisering og struktur om Fosen Regionråd skal kunne fortsette å være en hovedaktør for utviklingsledelse for hele Fosenregionen.

Med dette som utgangspunkt er temaet i min avhandling slik:

”Fosen Regionråd og utviklingsledelse for Fosenregionen – i går, i dag og i morgen”

For å sette kommunal og regional organisering inn i en større sammenheng har jeg valgt å ta utgangspunkt i de moderniserings- og reformtrendene som har preget offentlig sektor de siste tiårene. Videre vil jeg se etter hvordan ledelsesmessige og organisatoriske endringsbehov i Fosen har oppstått. Er det lokale ønsker og behov som er utgangspunktet, eller er det et resultat av de samme reformtrendene. Hvilke dominerende tanker lå bak etableringen av regionrådet og hvilke tanker ligger bak den mulige retningen for fremtidig utvikling av Fosen regionråd.

For å utdype og operasjonalisere temaet jeg har valgt følgende forskningsspørsmål:

1. *I hvor stor grad har opprettelsen av Fosen regionråd påvirket samspillet mellom de 8 primærkommunene på Fosen?*
2. *I hvor stor grad har strategiske endringer på Fosen oppstått som resultat av Fosen regionråd som interkommunalt samarbeidsorgan?*
3. *Hva er kritiske faktorer for å kunne komme fram til en mer forpliktende organisering av Fosen Regionråd?*

Jeg velger å ta utgangspunkt i teori innen endringsledelse og endringsstrategi innen offentlig sektor og sammen med de valgte forskningsspørsmålene vil dette danne hovedstrukturen i casen. Teorien jeg vil benytte er den konseptuelle foretaksmodellen slik den er utviklet av Busch, Johnsen og Vanebo (2003). Denne teorien mener jeg er meget hensiktsmessig å benytte når jeg vil analysere en så kompleks organisasjon som et regionråd. I min sammenheng er hovedkoalisjonen i casen Fosen Regionråd med sitt kultursystem, ledelsessystem, koalisjonssystem, transformasjonssystem og interessenter som består av 8 kommuner som driver egen, og på noen områder felles, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling med sine kultursystem, ledelsessystem, koalisjonssystem og interessenter som skal gå sammen om ulike oppgaver, møte utfordringer og fungere sammen.

Fosen Regionråd er et interkommunalt samarbeidsorgan, som fra starten i 1989 har utviklet seg fra å være en arena for diskusjon og øvelse på samhandling om enkelte områder som reiseliv og oppbygging av en Fosenidentitet, til dagens fellesløsninger innen ytre tjenester som felles hjemmesider, e-skjema, tjenestebeskrivelser og kartfunksjon og interne funksjoner som IKT, regnskap, lønn og kemnerkontor for alle de 8 kommunene i form av en vertskommunemodell der kommunikasjonen går via internettløsninger innen regnskap og arkiv. Her er en oversikt over de ulike samarbeidsområdene:

Fosen Lønn

Fosen regnskap

Kemnerkontor for Fosen

Felles kommunikasjonsløsning, www.fosen.net

Fosen Distriktsmedisinske Senter (Fosen DMS)

NettOpp Fosen (nettbaserte og videooverførte kurs for alle ansatte innen helsevesenet på Fosen)

Fosen Forebyggende Brannvern
Landbruksnytt for Fosen
Kvalitetsvurderingssystem i grunnskolene
PreBIO AS (Laboratorium som ligger under Mattilsynet på Fosen)
Renovasjon
Samferdsel - Ei tim' te' by'n
Biblioteksamarbeid Fosen

Avstandene er store på Fosenhalvøya og det er heller ikke noe klart sentrum på Fosen. Det tar 2 timer å kjøre fra rådhuset i Ørland kommune til rådhuset i Osen, samme tid som det tar å kjøre fra Ørland til Trondheim, Steinkjer eller Levanger. Når man skal møtes i ulike faglige sammenhenger er det på rådhuset i Åfjord, Rissa eller Bjugn man som oftest treffes for at det skal være kortest mulig avstand for det store flertallet av deltakere. Disse kommunene grenser til hverandre og ligger geografisk noenlunde midt på Fosen.

For å kunne få et bilde av endringskrefter og endringsdynamikk sånn som det har utviklet seg på 2000-tallet og for å kunne få en pekepinn på hva som kan komme til å skje de neste 10 årene, vil jeg benytte Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo (2007) sin endringsmodell som viser endringspress, endringskraft, endringsevne og de valgte endringsstrategier som bakteppe. Dette ligger også til grunn for de spørsmålene som er satt opp i intervjuguiden jeg har brukt når rådmennene og ordførerne på Fosen er blitt intervjuet. Denne modellen viser at det er nødvendig å se samspillet mellom det eksterne endringspresset som ligger i omgivelsene med de interne endringskreftene, de valgte endringsstrategiene og Fosen Regionråd sin endringsevne.

Omgivelsene vil skape endringspress gjennom bidrags- belønningsbalansen til de enkelte interessentene. Dersom det oppstår misnøye med belønningene vil dette kunne føre til press mot nye kontraktsforhandlinger. Dette kan igjen føre til at det blir behov for endringer i alle delsystemene i organisasjonen. ”I koalisjonssystemet er tilgangen på makt og ressurser en kritisk faktor, i ledelsessystemet er handlingskapasitet viktig, i adferdssystemet læringsevne og i transformasjonssystemet er grad av fleksibilitet en avgjørende faktor.” (ibid)

I den empiriske undersøkelsen jeg har foretatt, er det i de fleste svarene tydelig at respondentene oppfatter at det er det eksterne endringspresset som ligger til grunn for de fleste strategiske endringene som er gjennomført, planlagt og diskutert i Fosen Regionråd.

Samtidig er det også ganske gjennomgående svart at misnøye med bidrags- og belønningsbalansen har ført til nye kontraktsforhandlinger enten internt i Fosen Regionråd eller også eksternt overfor nye koalisjonspartnere for noen enkeltkommuner.

Beskrivelse av de nåværende og mulige samarbeidsformene for Fosen regionråd sammen med valgt teori og forskningsspørsmålene har som formål å kunne gi grunnlag for en analyse og deretter forhåpentligvis kunne gi svar på problemstillingen.

1.2 Avgrensninger og definisjon av styrende begrep

Avgrensninger

Jeg vil kun analysere de felles løsningene som fosenkommunene deltar i gjennom Fosen regionråd, og ikke fellesløsninger som bare noen få enkeltkommuner samarbeider om. Begge deler vil imidlertid bli nevnt av representantene i intervjuene i større eller mindre grad. Eksempler på bilaterale ordninger er at Bjugn og Ørland kommuner har felles elektronisk arkiv, felles personalavdeling, felles IKT - avdeling, felles landbruksavdeling og landbruksnemnd, felles styringsgruppe (ordførere og rådmenn) og felleskommunalt vannverk. (I siste møte i styringsgruppa mellom Bjugn og Ørland 03.03.10 ble temaet opprettelse av en samkommune med bare disse to kommunene drøftet.) Åfjord, og Roan har mange tilsvarende fellesløsninger, det samme har Leksvik og Rissa som i det siste har inngått avtaler om tett samarbeid innen helse, legevakt og næringsliv. Det siste er at disse to kommunene har meldt seg inn i Trondheimsregionen i forbindelse med næringsutvikling og brannberedskap.

Definisjon av sentrale og styrende begrep

- **Organisasjonen** – Fosen regionråd
- **Samkommune** – et nytt interkommunalt forvaltningsorgan – en egen juridisk person – med styringsorgan som er valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene.
- **Vertskommune** - det felles politiske organet i en vertskommunemodell, opprettet etter §27 i kommuneloven, inngår formelt i organisasjonsstrukturen i vertskommunen. For Fosenkommunene sin del er dette kommunestyret i den enkelte vertskommunen.
- **Småkommune, liten kommune** - en liten kommune på Fosen (1 000 innbyggere)
- **Mellomstor kommune** - en mellomstor kommune på Fosen (3 000- 4 000 innbyggere)
- **Stor kommune** - en stor kommune på Fosen (4 500 - 6 500 innbyggere)

- **Fosen DMS** - Fosen Distriktsmedisinske Senter IKS, stiftet 17. april 2009.
 - St. Olavs Hospital, Helse Midt-Norge og Fosen Regionråd samarbeider om utvikling av Fosen DMS. Etter tre år er pilotprosjektet nå blitt et permanent tilbud, men stadig under utvikling. Fosen DMS består av spesialistpoliklinikk (øre-nese-hals og audiografi, øye, hud, gynekologi, gastroenterologi, kirurgi, ortopedi og kiropraktikk), røntgensatellitt, interkommunalt legevaktsenter for Åfjord, Bjugn og Ørland, avdeling for observasjon og etterbehandling, et felles kompetanseprogram over videokonferanse. Telemedisin er et viktig virkemiddel for samhandling mellom kommunene og mellom St. Olavs Hospital og kommunene.
- Fosen DMS jobber videre med nye prosjekter: utprøving av en rehabiliteringsmodell for kne- og hofteprotesepasienter ("Det forsterkede leddet"), et IKT-basert interaktivt kompetanseprogram NettOpp Fosen, Digitale Fosen, integrering av Folkehelse Fosen i Fosen DMS, forankring av faglig systemansvar for Fosen DMS i helseforetaket, samarbeid med Inn på tunet - prosjektet (eldre og gårdsopplevelser – minner fra barndommen).

2 TEORI

Strategibegrepet har blitt mer og mer sentralt i forhold til å beskrive, lage modeller og analysere organisasjonsatferd. Det startet en gang på 1960-tallet og det er mange retninger og ulike forståelser innen strategilitteraturen.

Det startet med et funksjonelt perspektiv der strategien måtte ha en målbar funksjon i forhold til en bestemt målsetning. Et eksempel er synspunktet at for å kunne sikre en organisasjons eksistensgrunnlag må dens mål og midler settes slik at de passer sammen - dette handler om det som defineres som strategisk ledelse, noe som må til for å sikre organisasjonens mulighet til å overleve i en verden som er i stadig forandring. Dette strategibegrepet hører hjemme i det funksjonelle perspektivet

I følge Mintzberg, Ahlstrand og Lampel (1998) har strategibegrepet eksistert lenge. De kategoriserer strategi i 5 ulike hovedgrupper: "plan, pattern, position, perspective and ploy". I dette ligger at strategi som hører inn under strategien Plan sier at organisasjonen har en

intensjonell plan, en bestemt retning for å utvikle seg, eller bevege seg fra A, som er dagens måte å gjøre tingene på, til B, morgendagens utpekte mål.

Strategi innen gruppen pattern (mønster) er en annen betydning av strategibegrepet der en mer følger et fastlagt mønster for handling over tid, mens Posisjon som strategi gjerne viser til at en posisjonerer seg i forhold til et marked og produserer bestemte varegrupper. Man er gjerne fokusert på å være kostnadseffektiv eller å ha et annet bestemt strategisk mål for øyet.

Betydningen av strategi som Perspektiv, slik det defineres av Mintzberg et.al. i boka Strategy Safari, (1998) beskriver organisasjonens grunnleggende måte å gjøre tingene på, det utgjør noe som er selve kjennetegnet ved organisasjonen. Den femte og siste betydningen av strategi i denne boka er ploy (manøver) som har sin opprinnelse i militær strategi. Denne militære tenkemåten har hatt stor betydning for utviklingen av strategi som fag. En legger en slagplan for å vinne over sine konkurrenter, enten det er andre produsenter av samme vare eller tjeneste i privat sektor eller å øke antallet innbyggere i en kommune, noe som ofte skjer ved at andre mister innbyggere eller økt antall studenter ved en høyskole på bekostning av andre høyskoler.

En organisasjons strategiske ledelse kan være en formalisert prosedyre som er styrt av toppledelsen. Det er da ledergruppen som formulerer strategien og legger planene, velger mål og midler ut fra rasjonell analyse og så implementerer sine strategiske beslutningene i organisasjonen via styringskort, direktiver og budsjetter. Dette er en funksjonalistisk måte å beskrive en strategiprosess. I følge Busch, Johnsen og Vanebo (2003: 169) beskrev Ansoff og Chandler strategiformulering på den måten i 1966, mens Porter i 1980 beskrev strategisk ledelse som

The essence of formulating a strategy is relating a company to its environment.

I dette ligger at et firma eller en organisasjon må tilpasse seg ytre påvirkninger og nye samfunnsmessige krav ved å bruke sine fortrinn og muligheter og også redusere sine svake sider på en slik måte at organisasjonen blir sterkere og mer levedyktig.

I følge Mintzberg vil ikke strategi alltid være ledelsens planlagte intensjoner, men vil også ofte kunne være et resultat av mer tilfeldige handlinger som har oppstått spontant og eventuelt blitt direkte påtvungne forandringer. (Mintzberg, et.al, 1998), andre definerer

utviklingsledelse eller strategisk ledelse som de ledelsesaktiviteter som tar sikte på å utvikle foretakets eksistensgrunnlag,eksistensberettigelse eller "raison d'être". (Busch, et.al,. 2003: 170)

De fokuserer på grunnen til at et foretak eksisterer, og at ledelsens bakgrunn for strategiske valg er å endre forholdet mellom ulike interessenter som kunder, innbyggere, medarbeidere, leverandører, eiere, politikere, finansinstitusjoner osv. Dette viser fellestrekk ved alle nyere tilnærminger og definisjoner av organisasjonsstrategi at det sentrale er forholdet mellom organisasjonen og omgivelsene.

Den tidligere grunnleggende tankegangen var at ledelsesstrategi består av et sett beslutninger, planer eller handlinger som skal sikre at organisasjonen når sine langsiktige mål. Her var ikke omgivelsene og dens påvirkning en del av tankesettet. For at det skal være mulig å ta hensyn til omgivelsenes påvirkning må organisasjonen utvikle sine ressurser i relasjon med omgivelsene, altså endre sin strategiske atferd ved å reagere på og utnytte endringer i omgivelsene til sin fordel.

Denne endringen av fokus innen strategiteori går fram av følgende tabell:

Tabell 2.1 etter Busch, Johnsen, Valstad og Vanebos tabell 3.2 (2007: 61)

Teoretiske perspektiv på strategi	Bidragstyttere	Hovedkarakteristika
Strategi som rasjonell prosess, (funksjonalistisk perspektiv)	Chandler 1962 Ansoff 1965 Andrews 1971 Porter 1980	Designbaserte særtrekk: Strategisk ledelse består av rasjonelle planleggings- og beslutningsprosesser. Design av rasjonelle, hierarkiske systemer skal optimalisere økonomiske resultater. <i>Økonomisk teorifokus.</i>
Strategi som naturlig prosess (fortolkende perspektiv)	Selznick 1957 Weich 1969 Mintzberg 1978 Schein 1987	Erfaringsbaserte særtrekk: Strategier utvikles inkrementelt gjennom individuelle og kollektive læringsprosesser som skaper mønstre av grunnleggende antakelser. <i>Institusjonelt teorifokus.</i>

Strategi som søke-lære-prosess (entreprenørperspektiv)	Schumpeter 1961 Johnsen 1984 Prahalad og Hamel 1990 Senge 1995 Nonaka og Takeuchi 1998	Idebaserte særtrekk Strategier er resultat av kreativ destruksjon, innovasjon og entreprenørskap. <i>Innovasjonsteoretisk fokus.</i>
---	--	--

I 1980 årene oppsto i følge Chaffee (1985) de fortolkende strategimodellene, der en oppfatter organisasjonen som et åpent og dynamisk system med basis i sosiale og juridiske kontrakter. Fokus endres i følge henne fra å være rasjonelle beslutninger til større vekt på sosiale, kulturelle, menneskelige og politiske relasjoner.

Min teoretiske posisjon og mitt utgangspunkt ligger i det følgende fordi det er relevant for en analyse, slik det er beskrevet av Busch, et.al. (2003: 171):

”Koalisjonen er avhengig av legitimitet og en betydelig grad av felles eller harmoniske interesser for at den ikke skal gå i oppløsning. Dette kan skje gjennom en stadig utvikling av eksistensgrunnlaget eller det vi har valgt å kalle grenseoverskridende aktiviteter. Erik Johnsens modell for utviklingsledelse har nettopp dette perspektivet eller utgangspunktet. I vår videre behandling av strategisk ledelse har vi valgt å legge hovedvekten på denne tilnærmingen til strategisk ledelse.”

Det forkommer imidlertid ofte i praksis at planlagte strategier ikke blir realisert eller at strategier kan være påført utenfra. Dette siste er ofte tilfelle for offentlige virksomheter, selv om modernisering for mange virksomheter, også offentlige, kan føre til større strategisk handlingsrom. Strategi er ofte et resultat av politiske og kulturelle prosesser og av at de dominerende interessentene kan bestemme hva strategien skal være.

I Europa har forestillingen om å kunne utvikle evnen til organisasjonsmessig og individuell læring høy prioritet. Dette er nøkkelen til å utforme og styre organisasjoner som kan håndtere de utfordringer man møter i dagens turbulente verden. (Morgan, 2004). Chris Argys og Donald Schön har, i følge Morgan, vist at folk som føler seg truet eller sårbare, ofte engasjerer seg i defensive rutiner som er utformet for å beskytte dem selv og deres medinteressenter.

Endring og endringsledelse kan bestå av komponentene strategisk ledelse, politisk ledelse og innovasjonsledelse. Ved å legge vekt på strategisk ledelse vil slik endringsledelse bestå av å

arbeide aktivt med organisasjonens eksistensgrunnlag. Hvem er vi, hva er vår oppgave og hensikt, hva er vår strategi blir i fokus

Dersom politisk ledelse er grunnlaget for endringsledelsen i organisasjonen vil strategien være å arbeide aktivt med etablering av en maktbase blant hovedinteressenter, samt anvendelse og fremming av organisatorisk dynamikk. Det å skape forpliktelser blant de viktigste interessentene for å kunne gjennomføre organisasjonsendringer blir viktig.

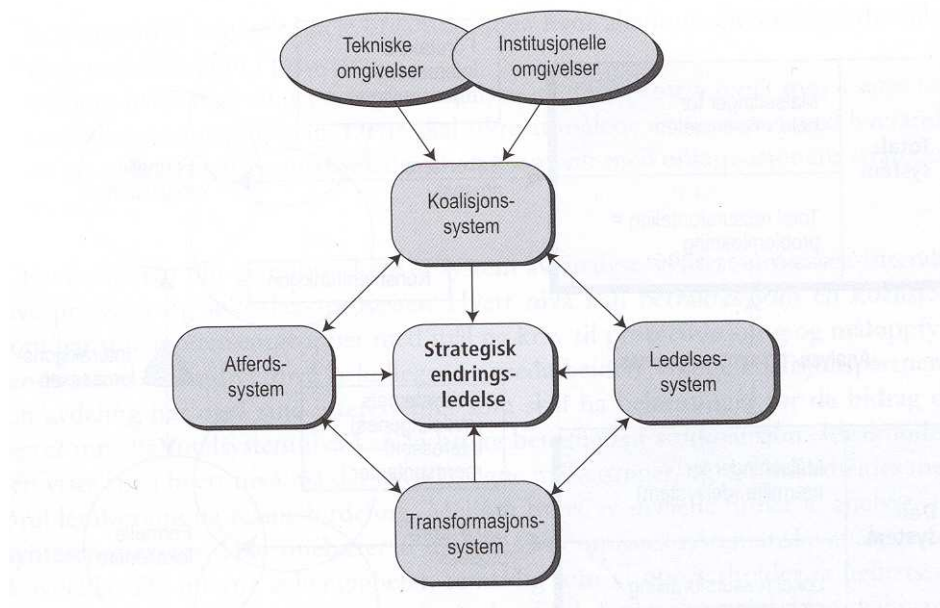
I følge Busch, Johnsen og Vanebo krever ledelse av radikale organisasjonsendringer strategisk ledelse, innovasjonsledelse og politisk ledelse. Radikale organisasjonsendringer krever også at det er et klart syn, forståelse, aksept og forpliktelse blant virksomhetens nøkkelinteressenter med hensyn til den visjon og de strategier som skal følges. Slik at ”Implementering av ny organisasjonsoppskrift eller endring i styringsparadigmet vil være avhengig av krav og bidrag fra interessentene, kontekstuelle faktorer, egenskaper ved øverste leder og lederens evner til å ivareta rollen som kreativ rollespiller.” (Busch et. al, 2003)

Når det gjelder endringer og endringsstrategier har Busch, Johnsen og Vanebo utviklet den konseptuelle virksomhetsmodellen for å analysere og beskrive ledelsen av endringene i organisasjoner.

2.1 Den konseptuelle virksomhetsmodellen

Dersom innovasjonsledelse er det som har størst fokus vil endringsledelsen være å arbeide aktivt med innovasjoner i organisasjonens atferdssystem og/eller transformasjonssystem og/eller ledelsessystem.

Dette er begreper i den konseptuelle virksomhetsmodellen som er utviklet av Busch, Johnsen og Vanebo som deler en organisasjon inn i 4 sentrale delsystemer for å kunne få et mer helhetlig bilde. Dette vises i min figur 2.1 (Busch, et. al., 2007:34, figur 1.3)



Figur 2.1

Koalisjonssystemet representerer forholdet mellom organisasjonen og de ulike interessentene (i min undersøkelse er dette Fosen regionråd som felleskommunalt nivå og de enkelte Fosen kommunene). Et sentralt element innen koalisjonssystemet er makt og konflikter, der konflikter vil oppstå dersom de ulike interessentene ikke opplever at de belønningene de mottar er i samsvar med det de bidrar med. Kontrakter som regulerer bidrags- og belønningsbalansen er derfor viktige, dette kan være både formelle og psykologiske kontrakter. De formelle kontraktene er skriftlige og gir rettslig beskyttelse for et avtalt tidsrom. De psykologiske kontraktene representerer uskrevede forventninger mellom deltakerne i koalisjonen. ”Kontraktene mellom virksomheten og interessentene er av stor betydning og vi finner både harmoni og konfliktområder. Det utøves makt og det dannes allianser.”(Busch, et. al, 2003)

I eksponerings og erkjennelsesfasen i en strategisk endringsprosess må man ha en mobilisering av koalisjonssystemet. Organisasjonen blir eksponert for institusjonelt, markedsmessig eller internt press og de sentrale problemstillinger og utfordringer må identifiseres. Det kan da utvikle seg en ustabil situasjon på grunn av konkurrerende syn på og holdninger til årsaker og virkemidler for å håndtere problemene og hvordan man skal møte de strategiske utfordringene.

I denne fasen er det viktig å avklare hvem ”vi” er, hva ”vår” misjon er og hva ”vår” visjon er eller avklare forskjeller mellom nåværende og ønsket situasjon. Det er viktig å benytte en ledelse (strategikonsulent) som er opptatt av kommunikasjon med tanke på å skape energi i forhold til endringen. For å skape forandring kreves det i følge Busch, Johnsen og Vanebo et aktivt forhold til de involverte parter og at man må etablere en solid maktbase for å kunne gjennomføre endringen. Gjennom tett kommunikasjon, deltakelse og involvering mellom nøkkelinteressenter vil den strategiske ledelsen kunne skape troverdige forventninger, innlevelse og støtte for endring.

Transformasjonssystemet består av oppfyllelse av kontraktene mellom interessentene(deltakerne i koalisjonssystemet) og innebærer i mitt tilfelle at de enkelte kommunene skal få de belønninger som er avtalt i kontraktene. Systemet skal fungere slik at alle bidrag som kommer inn (arbeidsinnsats og økonomi) skal transformeres/ omdannes til belønninger (økt kvalitet på tjenestene og/eller laver kostnader i henhold til avtale) Innen dette systemet finner vi alle organisasjonsstrukturene, det vil si styringsgruppen (ordførerne), formannskapene og kommunestyrene i enkeltkommunene, rådmannsgruppen og de enkelte ledergruppene i kommunene på Fosen. Det er også her vi finner de styringsstrukturer som er etablert for å koordinere og styre transformasjonsprosessen.

I selve endringsfasen skal de konkrete forandringene iverksettes. Forandringene vil primært berøre det organisatoriske atferdssystemet som består av organisasjonskulturen og motivasjonen, og transformasjonssystemet, dvs teknologien og organisasjonsstrukturen.

Forandringer i transformasjonssystemet er mer synlig og målet er å produsere nye belønninger samtidig som transaksjons- og produksjonskostnadene skal holdes på et akseptabelt nivå. Endringene er svært synlige og de blir evaluert av både organisasjonens interessenter og andre aktører i omgivelsene. Derfor er legitimitet viktig. I tillegg må forandringene evalueres ut fra deres effektivitet, de må føre til at kvaliteten økes eller at produktiviteten forbedres. Formålet med å endre strukturelle forhold er at interessenter og medarbeidere skal endre atferd. Dette krever oppfølging og kontroll og det må føres en åpen dialog om de strukturelle endringene skal fungere etter intensjonene.

Ledelsessystemet er et system som skal sørge for å gjennomføre forhandlinger med interessentene (kommunene) og oppfylle inngåtte kontrakter. Dette er altså ledelsesfunksjonen og ikke den enkelte leder.

Styrking av ledelsessystemet er nødvendig for å kunne sikre tilstrekkelig ledelsesmessig handlingskapasitet til å kunne gjennomføre en endringsprosess. Det er viktig å skape visjon for endringen. Dette innebærer blant annet å skape et bilde av fremtiden eller en ønsket fremtidig tilstand som befolkning, politikere og administrasjon kan identifisere seg med og som kan skape begeistring. Derfor må ledelsen artikulere en klar og troverdig visjon for nyorienteringen, samt sette nye standarder for prestasjoner og generere stolthet for tidligere prestasjoner og entusiasme for den nye strategien. Man må arbeide med motivasjons- og energiskaping og gi psykologisk støtte til aktørene slik at de kan møte de utfordringer som endringen fører med seg.

Ledelsens utfordringer er å forsøke å tilfredsstille de ulike interessentenes krav og behov for belønning. Dette gjøres ved å oppfylle og ivareta forskjellige mål:

Driftsmål ved å oppfylle kontraktene som er inngått mellom interessentene.

Tilpasningsmål ved å tilpasse seg og finne løsninger i forhold til endrede betingelser internt og fra omgivelsene.

Utviklingsmål ved å sørge for at koalisjonen er i stadig utvikling for å sikre sitt eksistensgrunnlag.

Mitt hovedfokus i avhandlingen er utviklingsmål.

Ledelsesfunksjonen vil på bakgrunn av dette være sterkt knyttet til de tre øvrige delsystemene i modellen ved kontraktsinngåelser (koalisjonssystemet), omgjøring av interessentenes bidrag til belønninger og forventninger (transformasjonssystemet) og utvikle omforente normer og verdier i organisasjonen og ivareta interessentenes behov for utvikling, læring og felles kultur.

I sin definisjon på organisasjonskultur sier Schein (1987) at den har 2 funksjoner, en intern integrasjon som skal bidra til å skape intern identitet og en ekstern tilpasning som berører forholdet til omgivelsene. *Derfor mener jeg det er en klar kobling mellom strategi og kultur.*

Det organisatoriske atferdssystemet - organisasjonskulturen er representert av alle de menneskene som er involvert i organisasjonen. Gjennom sin personlighet og atferd vil alle personer som er involvert i en organisasjon være med på å påvirke og være en del av atferdssystemet i organisasjonen. Ved denne involveringen skapes og utvikles organisasjonens kultur. Dette vil også virke som en klargjøring av hva som forventes av medlemmene i organisasjonen, om hvordan de skal forholde seg til ytre krav og forventninger og hvordan det indre samspillet mellom dem skal foregå. Gjennom sine personlige egenskaper, kunnskaper, motivasjon, følelser, verdier og normer, vil menneskene selv i stor grad påvirke de andre delsystemene. (Busch, et. al, 2003)

I forhold til det organisatoriske atferdssystemet vil læringsprosessene være sentrale. Endringene må kommuniseres og synliggjøres slik at alle vesentlige sider kommer fram. Implementering av forandringer stiller store krav til ledelsens evne til å lede prosessene. Målet er å synliggjøre forskjellene mellom nåværende og fremtidige handlingsmønstre. Dette må derfor være en meningsskapende prosess hvor man utvikler hensiktsmessige handlingsprosesser og handlingsmåter som er rettet mot de endringene som skal gjennomføres. De enkelte aktørene må få tid til å teste ut sine verdier og kunnskaper mot de planlagte forandringene og de må få personlig medinnflytelse i fortolkningsprosessen. Alle må føle at de har en viss kontroll over situasjonen, og at det er en gjensidig forståelse for å komme fram til en dypere erkjennelse av de fremtidige endringene.

For å skape endringer i det organisatoriske atferdssystemet må det vanligvis implementeres forandringer i strukturer, kontrollsystemer, rutiner og prosesser. Dette kan løses på en praktisk måte gjennom prosjektgrupper med klare avtaler om ansvar, roller, ressurser og tidsforbruk.

Alle disse delsystemene vil bli påvirket av og påvirker endringsprosessene som foregår i kommunene i dag (ibid). For å få et bilde av hvordan prosessene har pågått over lengre tid vil jeg i undersøkelsen stille spørsmål om hvor sterkt fokuset har vært på motiveringsfasen med tilhørende matching, begeistring og adoptering, og deretter se på hvordan hvert enkelt delsystem er blitt påvirket i de forskjellige fasene i prosessene.

2.2 Strategiske ledelsesprosesser - analysemodell

Om en skal endre en organisasjon kreves det både krefter og energi. I den virkelige verden er en offentlig organisasjon under konstant press utenfra ved nye interessentkrav, ny lovgivning, ny teknologi, politiske endringer, verdiendringer, opinionsendringer og endringer i samspillet med andre offentlige og private organisasjoner. I tillegg til dette kommer det også krav om endringer innenfra. Ledere og medarbeidere vil som oftest ønske å utvikle organisasjonens strategiske plattform, forbedre organisasjonens eller den strategiske enhetens effektivitet, medarbeideres trivsel og/eller kvaliteten på de tjenester som produseres.

Interessentenes input - bidragsstrømmene - kan man betrakte som intern strategi.

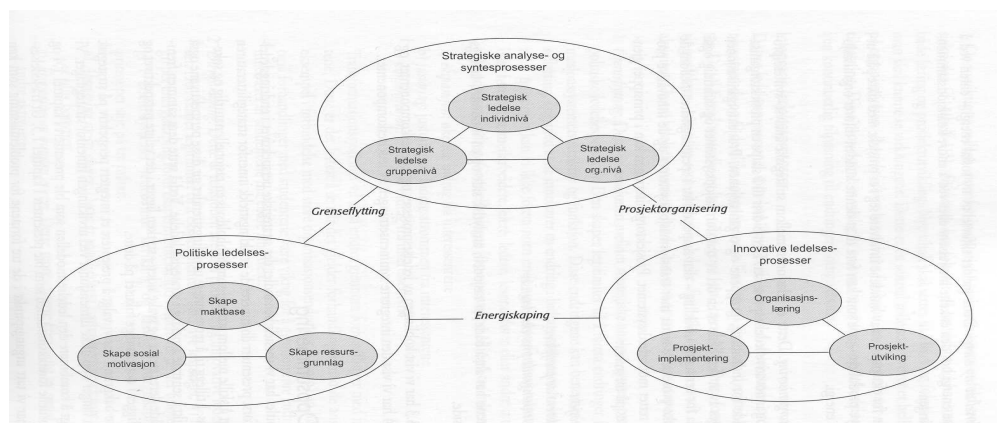
Interessentenes output - belønningsstrømmene - som man ønsker å gjøre så tilfredsstillende som mulig for hver enkelt interessegruppe- kan man betrakte som ekstern strategi. Ledede endringer er å skape nye former for belønninger ved hjelp av nye former for bidrag, dvs å skape en ”dynamisk interessentbalanse”. (Ibid). Den enkelte interessenten (her: hver kommune i Fosen Regionråd) må oppleve at bidrags- belønningsbalansen er i orden, hver kommune må være fornøyd.

Det er 3 typer ledelsesprosesser som inngår i den kompliserte endringsprosessen:

- strategiske ledelsesprosesser
- innovative ledelsesprosesser
- politiske ledelsesprosesser

Dette vises i figur 2.2 som er hentet fra Busch, Johnsen, Valstad og Vanebos tabell 3.3 Endringsledelse (2007: 74)

Strategisk analyse (hvor vil vi?)



Figur 2.2

Politisk makt
(makt/ressurser til å gjennomføre)

Prosjekter, innovasjon
(skape noe nytt)

Innovative ledelsesprosesser retter seg mot atferdssystemet og søke- læreprosesser som problemløsningsmetode. (2007: 71)

Når man skal snakke om strategisk utvikling av en organisasjon, må man først avgrense den i forhold til omverdenen. Det kan være en enkelt avdeling, en enkelt institusjon, en enkelt forvaltningsgren eller for en hel sammensatt organisasjon som en kommune eller et fylke, eller en statlig etat som forsvaret eller helseforetakene. I denne oppgaven er det Fosen Regionråd som er den strategiske enheten, som har sitt forhold til omverdenen som er både statlige myndigheter, fylkeskommune, øvrige kommuner i Norge og i Trøndelag i tillegg til de enkeltkommunene som Fosen Regionråd består av.

Ledelse av endringsprosesser forstår man som en kombinasjon av nødvendig tilpasning som følge av pålagte og uomstøtelige krav fra omgivelsene og ønsker om aktiv utvikling basert på organisasjonens egne, interne krefter.

De personene i koalisjonen som har makt og initiativ til å utøve lederatferd utgjør det vi kaller ledelse. Som definisjon på ledelse velger jeg å bruke Erik Johnsens modell for ledelse som *”Et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker”* (2007:27)

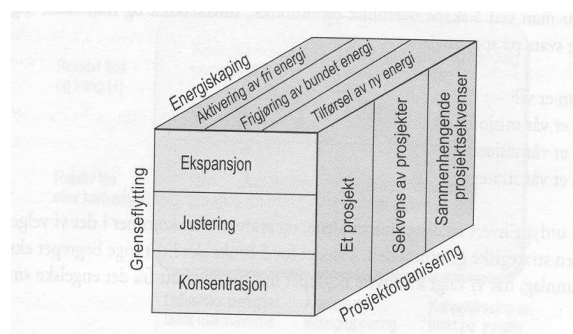
Det fokuseres på at den eller de formelle lederne i organisasjonen må utøve ledelse ved å ta ansvar for hele ledelsesprosessen, det vil si å ta regien for organisasjonen som totalsystem, som delsystem og på individnivå. Ledelsesprosessen innebærer at alle i organisasjonen engasjeres i prosessen med målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill med hverandre. I Fosen Regionråd er dette noe som foregår i styremøtene der alle ordførerene deltar og i rådmannsgruppa. De aller fleste medlemmene i både styre og rådmannsgruppe har vært med minst de siste 10 årene, og det er derfor en samhörighet i gruppene som bygger både på felles erfaringer med ulike utviklingsprosjekt og et felles språk og stolthet over det de har fått til. Dette kommer klart fram i intervjuene, og jo lenger den enkelte ordfører eller rådmann har vært med jo mer positive til og stolte er de over Fosen Regionråd.

I den strategiske ledelses- og utviklingsprosessen vil enkelte personer være viktigere enn andre. Dette er ganske enkelt de som sammen er blitt enige om at de skal "vinne", som oftest en toppledergruppe, en ledergruppe eller en gruppe politikere, for eksempel kommunestyret eller formannskapet.

For å delta i den strategiske utviklingen er det to personlige egenskaper som er avgjørende for den enkelte. Den første er å ha et ønske og behov for personlig utvikling i og med den organisasjonen man er ansatt i. At man er villig til å ta initiativ, er motivert og engasjert i en konkret utvikling. Dessuten må man ha en viss maktposisjon, slik at man kan inngå som en viktig samspillpartner. Innen offentlig sektor er det viktig at i det minste øverste administrative leder, og helst hele ledergruppen er tent på ideen om å drive strategisk utvikling. For ordførerne i Fosen Regionråd vil det være av stor betydning for samarbeidet i forbindelse med strategisk utvikling av Fosensamfunnet at de har tilstrekkelig makt til at de har sitt kommunestyre bak seg i de avtaler de inngår og de planer som legges i styremøtene i Fosen Regionråd.

Innen offentlig sektor er det å være en lærende organisasjon et av tidens mantra. Dette har Mintzberg, et.al. (1998) kalt "the learning school", - definert som strategiforming som en framvoksende (emergent) prosess. Denne prosessen starter oftest ved at personer opplever en ny situasjon og vurderer organisasjonens evne til å takle situasjonen. Innen politikken kan en se på politikernes opprettelse av nye forskrifter og lover som et forsøk på å styre en verden som er for komplisert for dem. Strategisk ledelse er ikke lenger bare å lede endringsprosesser, men å lede ved å bruke endringsprosesser. Dette kan ligge til grunn for at Storting og regjering stadig kommer med nye reformer som kommuner og fylkeskommuner må forholde seg til, og som undersøkelsen min kan tyde på er en viktig årsak til samarbeidsformene som gjøres gjennom Fosen Regionråd.

Figur 2.3 De strategiske ldeelseskomponentene, etter figur 5.3 i Busch et. al., (2003: 179)



Ledelsens utfordringer vil som sagt være å tilfredsstille de ulike interessentenes behov og forventninger om belønning. Dette gjelder i forhold til å oppfylle og ivareta de ulike kontraktene som er inngått mellom interessentene og tilpasse seg når omgivelsene endrer seg og utsetter organisasjonen for nye betingelser slik at ledelsen må tilpasse nye løsninger til de endringene som skjer/ har skjedd. Ledelsen må også påse at koalisjonen er under kontinuerlig utvikling for å sikre sitt eksistensgrunnlag og ikke stagnerer i en fastlåst form.

Det er avgjørende at ledelsen har fokus på alle disse punktene og at det samarbeides og skapes en felles forståelse for de ulike målene. Dersom det er manglende interesse for og fokus på ett eller flere av disse tre målene vil dette kunne svekke muligheten for en fullstendig måloppnåelse og derved kan det utgjøre en trussel mot organisasjonens eksistensgrunnlag. Ved å prioritere slike mål vil det føre til at organisasjonen får en sterk stilling i forholdet til sine strategiske konkurrenter: (Busch, et. al., 2007)

De viser videre til at muligheten til å nå sine mål og løse problemer kan skje på tre forskjellige måter:

- **Analyse- syntese-prosesser** der problemet løses ved at den ansvarlige leder eller personer med nødvendig innsikt analyserer problemet og finner en tilfredsstillende løsning. Dette forutsetter at de aktuelle personer har analytisk kompetanse.
- **Interaktive prosesser** der flere personer deltar i problemløsningen slik at problemet løses gjennom interaksjon med andre. Dette forutsetter at deltakerne har samarbeidskompetanse.
- **Søke- lære- prosesser** der man løser problemet ved å lære, ved prøving og feiling, der man prøver seg frem. Dette er spesielt aktuelt når det er uklart hva som er målet og/eller middelet. Denne fremgangsmåten krever mot som en viktig lederegenskap.

Lederatferd kan beskrives som et knippe med lederroller der en rolle består av å arbeide med en bestemt målsetting, å utøve en konkret problemløsende handling eller kommunisere med andre på en bestemt måte eller på et bestemt språk. Busch, et. al., beskriver hvordan ledelse utføres ved at man sammen med andre setter sine mål, løser aktuelle problemer og at man samtidig skaper gjensidig kommunikasjon, man skaper et ledelsesmiljø sammen. (2003)

Man må være i stand til å kommunisere hvor man vil og hvordan man vil komme dit, om mål og midler. For å få dette til må man skape et språk som inneholder alle mål, midler og alle

relasjoner mellom dem. I praksis har nesten alle foretak sin egen språkbruk, som ikke alltid er like velegnet til å skape lederatferd. (Johnsen, 1995: 13)

2.3 Samspill – Fosen Regionråd (styret) som ledelsesmiljø

I følge Johnsen består samspill i ledelsesprosessen av at individet *jeg* utøver en lederatferd som medfører at jeg og de relevante andre, det vil si de av oss som vil gjøre dette sammen, danner et nærmiljø, et ”ledelsesmiljø” der individuell lederatferd koordineres i en aktiv gruppeprosess, at *vi* alle bidrar til at organisasjonens ledelsesmiljø fungerer ved å delta aktivt i organisasjonens ledelsesprosess. ”Det å gjøre noe gjennom andre, ved hjelp av andre, krever deres aksept og at de kan gjøre det som skal gjøres.” (Johnsen, 1995:9) Alle de impliserte må tenke *vi*, hvor skal *vi* og hvordan kommer *vi* dit, og dette krever i følge Johnsen individuell lederatferd og et ledet samspill.

Han definerer videre samspill til å være den sosiale prosessen som lederatferd inngår i. Ledelse innebærer at en har fokus på å skape et forpliktende og aktivt samspill om mål og midler. Denne definisjonen innebærer at det kan foregå flere handlinger samtidig, og derved ligger det også tilrette for muligheten av at det foregår både medspill og motspill som kan foregå både om folk er fysisk tilstede eller ikke. Det kan utøves både samspill og motspill i møter, enten de er formelle eller uformelle. I tillegg kommer den individuelle atferden som utføres før og etter det fysiske møtet.

Ledelsens utfordring ligger i å skape et godt ledelsesmiljø som vil betegnes ved i hvilken grad tilknytning, forpliktelse og engasjement fører til at man identifiserer seg med og engasjerer seg i organisasjonen. For å skape et slikt ledelsesmiljø må både ytre, indre og personlige mål kunne spesifiseres og kunne nås. Det må etableres effektivitetsprosesser, integrasjonsprosesser og trivselsprosesser på samme tid.

Kommunikasjonsprosessen er en sentral del av alle organisasjoner og er helt nødvendig om en organisasjon skal fungere. Hovedformålet er å overføre informasjon, og kommunikasjonsprosessen er helt nødvendig for at det skal kunne oppnås et aktivt og problemløsende miljø i organisasjonen. Det er også viktig at det informeres og enes om hvilke mål det skal arbeides mot. (Busch og Vanebo 2003)

For at det skal være mulig å enes om og gjennomføre faktiske endringer må det skapes motivasjon blant interessentene, enten det er ansatte i en organisasjon eller i dette tilfellet politikere, administrativ ledelse og ansatte i alle kommuner på Fosen.

2.4 Strategiendringsledelse som samspill

Hurtige samfunnsmessige endringer fører til at det stilles sterke krav til endringsevne og endringsledelse i organisasjoner som f.eks. kommuner. Enten det er økende konkurranse om unge innbyggere, nye lover, endringer i samfunnskulturen eller ny teknologi, oppleves det som sterke krav til tilpasning. Evnen til å skape en fleksibel organisasjon som har stor endringsevne vil derfor være en forutsenning for at en organisasjon skal overleve og ikke miste sin eksistensberettigelse. (Busch, T. et.al. 2007: 25)

Det pekes på tre sentrale strategiske utfordringer som kommunene i Norge, og da også på Fosen, eksponeres for:

Den velferdspolitiske utfordringen, som handler om å sikre likeverdige velferdstilbud til innbyggerne, et offentlig tjenestetilbud som minst er på linje med hva andre innbyggere i landet får fra sine kommuner og som er tilpasset fremtidens krav til tjenesteproduksjonen.

Den regionalpolitiske utfordringen, som handler om å sikre levende lokalsamfunn basert på moderne og konkurransedyktig næringsliv og en effektiv infrastruktur.

Den demokratiske utfordringen, som handler om å sikre høy deltakelse i lokalpolitikken og evne til å skape endringskraft og regional konkurransekraft.

Strategiske utfordringer for kommunene i årene i framover er mange. Er dagens samarbeid på Fosen sterkt nok til å forhindre voksende ulikhet i offentlige velferdstilbud og voksende forskjeller i lokalsamfunnenes utviklingskraft? Kommunene på Fosen står overfor en rekke muligheter som forutsetter evne til samarbeid og felles opptreden. Hvordan vil styret i Fosen Regionråd lede denne prosessen? Vil de ha mulighet til å øke ressursgrunnlaget for enkeltkommunene, kan det skapes nok motivasjon i kommunene slik at de sentrale politikerne i styret, som i dag er ordførerne, kan øke sin innflytelse og skape en maktbase som gjør at de kan fatte beslutninger som fører til et nærmere og tettere samarbeid som kan møte de utfordringene som ligger der i dag og som med stor sannsynlighet vil øke i fremtiden?

Mesteparten av tiden kan imidlertid organisasjoner beskrives som stabile enheter. Disse stabile periodene kan bli avbrutt av en eller annen endringsprosess, og sekvensene av stabilitet

og endring kan framtre som sykluser som avløser hverandre. Nøkkelen til strategisk ledelse vil derfor være å støtte stabilitet og tilpasningsstrategier mesteparten av tiden, men også å erkjenne behovet for utvikling og store endringer når dette er aktuelt – uten at dette ødelegger organisasjonens fundament.

Derfor vil strategiprosessen ofte være en kombinasjon av formell planlegging bygd på systematiske analyser og utvikling av visjoner, og av samarbeidslæring og politisering av individuelle og kollektive tolkninger av ulike krefter i omgivelsene. Strategiene kan ta form som mønster, posisjonering, perspektiv eller manøvrer, avhengig av hva som matcher omgivelsene. ”Rekkefølgen og intensiteten i utviklingsprosjekter må bygge på en strategisk analyse” skriver Erik Johnsen (1995: 21)

For å kunne gjennomføre strategiske endringsprosesser må en analysere de utfordringene man har, formulere mål og ta beslutninger om å følge opp de initiativene som omgjør strategiske planer til handling. Strategiske analyse- og synteseprosesser er rettet mot både transformasjonssystemet, adferdssystemet og koalisjonssystemet, og et viktig formål er å samordne organisasjonens mål med de ressurser man har tilgjengelig.

Spørsmålet om hva som er en organisasjons visjon og ønsket strategisk posisjon er det ”ikke mulig å analysere seg fram til ved rasjonelle analyse- syntesemodeller”. (Busch, et. al., 2007:150). Det er politiske ledelsesprosesser som vil egne seg her, og interaksjon og et fortolkende perspektiv vil være nødvendig for at den fremtidige visjonen skal kunne skapes, noe som krever innsikt i både konfliktløsning og prosessutvikling. Gjennom fortolkning og prosesser som skaper mening for interessentene er målet å utvikle en felles forståelse blant dem. Gjennom søke- læreprosesser skal det utvikles løsninger som kan bidra til at organisasjonen endrer seg fra situasjonen slik den er i dag til slik en ønsker at den skal være en gang i fremtiden. Dette er krevende prosesser som i all hovedsak retter seg mot adferdssystemet.

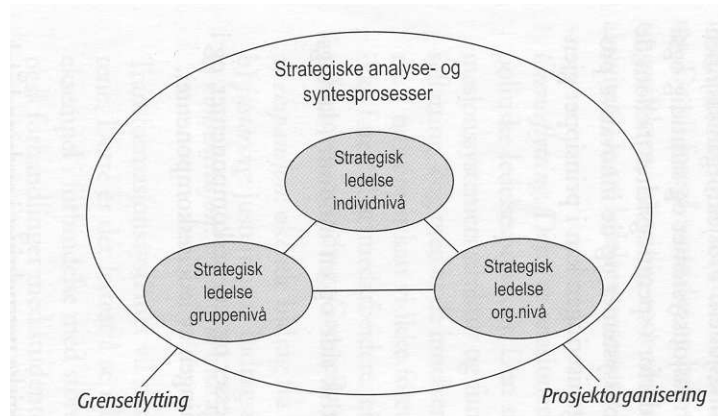
Endringskraften i adferdssystemet er knyttet til i hvor stor grad den menneskelige adferd utgjør en kraft som retter seg mot endring. Tilgjengelig sosial utviklingsenergi til bruk i utviklingsprosesser og grad av forpliktelse overfor organisasjonens mål er sentrale elementer i dette. Det enkelte individs motivmessige og emosjonelle egenskaper er viktig for utviklingsenergien. Motivasjon vil skape energi og endringskraft – noe som er viktig i alle

endringsprosesser. I denne prosessen vil også de emosjonelle sidene spille en viktig rolle for å utløse og forsterke energi, og både negative og positive følelser vil ha en effekt på energien og bidra til både utholdenhet og styrke i motivasjonen. I alle motivasjonsteorier er behovene sentrale, et udekket behov er et viktig grunnlag for målrettet adferd. (Busch, et. al., 2007:208)

Endringskraft og endringsevne er derfor to viktige forutsetninger som må være tilstede dersom det skal være mulig å gjennomføre omfattende endringsprosjekter. I forholdsvis stabile ledelsesmiljøer består den formelle ledelsen og nøkkelinteressenter av personer som er ”knyttet sammen gjennom ulike former for møtevirksomhet, der det foretas samtaler, forhandlinger, avtaler, oppfølginger og justeringer angående de formelle planene, budsjettene og regnskapene” (Busch, et. al., 2007:143)

For å analysere de strategiske utviklings- og endringsprosessene på Fosen tar jeg utgangspunkt i denne modellen til Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo, som vist her:

Figur 2.4



I følge Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo har Meyer og Scott (1993) klassifisert en organisasjons omgivelser som tekniske og institusjonelle omgivelser, der de tekniske omgivelsene defineres som alle aspekter i omgivelsene som er

potensielt relevante for målsetting og måloppnåelse i en organisasjon. Både usikkerhet og avhengighet vil kunne skape problemer og gjør det nødvendig for organisasjoner å handle og tenke strategisk for å håndtere de tekniske omgivelsene, som er knyttet til effektivitet. (2007)

Ettersom man sjelden kan oppfatte en organisasjons mangfoldighet og særpreg gjennom ett enkelt organisasjonsteoretisk perspektiv benytter Busch, Johnsen og Vanebo begge perspektiv, det de kaller kombinasjonsperspektivet. Deres teoretiske perspektiv er at ledelse, lederatferd og ledelse av ledelsesprosesser har sterkt fokus på ledelse som funksjon og

samspillprosess, og mindre på formelt lederskap og den formelle lederen. De viser også til Schein (1987) som påpeker at de sterkeste motivasjonsfaktorene som bestemmer menneskelig atferd har sammenheng med den situasjonen og den rolle et menneske befinner seg i. Likevel mener Schein at det er et fellestrekk i menneskers atferd – nemlig at stolthet og verdighet er sterke følelser hos alle mennesker. Dette må det derfor tas hensyn til i alle mellommenneskelige relasjoner.

Det dreier seg til syvende og sist om å skape et moralsk engasjement som gir seg utslag i jobbing ut over minimumskravene. For å oppnå dette må det skapes normer som virker regulerende på atferden. Vi snakker i dag om å skape en bedriftskultur der gjensidig hjelp, samarbeid og oppgaveløsning til kundens eller klientens beste settes i høysetet. (Ibid.)

Johnsen (1995) definerer ledelse som å innebære å ha fokus på å skape et aktivt og forpliktende samspill om mål og midlene for å nå målene. Denne definisjonen er dekkende for at det foregår flere handlinger på samme tid.

For at det skal være godt samspill i en ledelsesprosess må det dannes et nettverk og strategiske partnerskap der det er en klar vi-følelse der alle er klar over hvem er vi, hva er vår misjon, vår visjon, vår strategi, og at vi har beslutningsmakt og tilgang til nødvendige ressurser. Hvorvidt dette er til stede i Fosen Regionråd vil jeg se nærmere på i analysekapittelet i forbindelse med analysen av forskningsspørsmål 1, men først vil jeg orientere om samfunnsvitenskapelig metode generelt og mitt valg av metode spesielt.

3. METODE

Metode betyr planmessig fremgangsmåte, men det er ingen fremgangsmåte som passer for alle forskningsspørsmål. Fremgangsmåten må tilpasses det som skal undersøkes og det vil være avhengig av hvilken problemstilling man har. (Nyeng 2004: 187)

Problemstillingen i seg selv er altså bestemmende for valg av tilnæringsmåte. Valg av undersøkelsesopplegg vil ha store konsekvenser for undersøkelsens gyldighet og vil også ha betydning for undersøkelsens pålitelighet (reliabilitet). Man kan grovt sett dele problemstillinger inn i fire dimensjoner eller hovedtyper undersøkelsesopplegg – er undersøkelsen **intensiv** (i dybden på et tema) eller **ekstensiv** (i bredden) og er studien

deskriptiv (beskrivende) eller **kausal** (forklarende)? Alle disse dimensjonene fordrer ulike undersøkelsesopplegg. En intensiv studie er relatert til hvordan man ønsker å nærme seg det fenomenet man ønsker å undersøke, mens en ekstensiv studie sier noe om hvor mange enheter man ønsker å uttale seg om.

En intensiv studie vil forsøke å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig i forhold til den situasjonen og konteksten man ønsker å uttale seg om. Det legges vekt på å få tak i den enkeltes forståelse og oppfatning av et fenomen eller en situasjon. Man prøver altså å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og konteksten som undersøkelsesenheten inngår i.

De ulike designene kan også utfylle hverandre. Etter å ha beskrevet omfang eller hyppighet i en ekstensiv design, kan man tenke seg en fase der man prøver å forklare hvorfor et fenomen ser ut som det gjør. (Jacobsen, 2005)

Mitt utgangspunkt er å finne ut om det er mulig å få til strategisk utviklingsledelse på Fosen gjennom Fosen Regionsråd slik det er organisert i dag, eller om en mer formelt strukturert samkommunemodell kan være en vei å gå inn i fremtiden. I mitt tilfelle er det altså ordførere og rådmenns individuelle og forskjellige oppfatninger av Fosen regionråd, og deres tanker om fremtidig utvikling og holdninger til fenomenet samkommune jeg har lyst til å få fram. Min undersøkelse er dermed en klar **deskriptiv** problemstilling med en **intensiv** design, men der jeg på slutten forsøker å forklare det jeg har funnet ved en mer kausal design, altså hvorfor en positiv eller negativ holdning til ulike former for samarbeid finner sted.

3.1 Kvantitativ eller kvalitativ tilnærming?

Når man skal samle inn data, kan dette gjøres på to ulike måter. Enten ved hjelp av tall (kvantitativ metode) eller ved hjelp av ord (kvalitativ metode). Begge metodene er i utgangspunktet like gode, men de er egnet til å belyse ulike spørsmål og problemstillinger.

Kvantitative undersøkelser er som oftest kjennetegnet ved spørreskjemaer med faste svaralternativer, mens kvalitative undersøkelser bygger på informasjon som er samlet inn og som så blir strukturert. Innsamlingen av kvalitative data gjennomføres ofte ved hjelp av observasjoner, for eksempel ved å vurdere skriftlig materiale som er relevant for

undersøkelsen, ved å foreta intervju eller ved spørreskjema med åpne svar der den enkelte kan formulere svaret.

Disse metodene egner seg i ulike sammenhenger. Dag Ingvar Jacobsen (2005) skriver at forskjellen ligger i hvor åpen forskeren er for nye innspill og overraskende informasjon som ikke er kjent på forhånd i løpet av datainnsamlingen. Kvantitative undersøkelser er oftest lite åpen for ny og ukjent informasjon. Kvalitative metoder er mer åpne.

3.1 Kvalitative metoder

Ved bruk av kvalitativ metode kan man utdype nærmere dersom det er spesielle fenomen man underveis i undersøkelsen ser at det er nødvendig å undersøke nærmere. Eller man kan ha en kategori for utfyllende kommentarer fra intervjuobjektens side. Det kan jo være at intervjuguiden ikke er klare nok, eller ikke uttømmende nok, til at den som intervjues får fram det han/hun mener, tror, tenker eller føler.

Den kvalitative metoden er tilknyttet en fortolkende eller forstående vitenskapstilnærming. Kvalitative opplegg er best egnet der vi vet lite om temaet vi har bestemt oss for å undersøke, eller problemstillingen kan være uklar. Et kvalitativt opplegg har som regel til hensikt å få fram hvordan mennesker fortolker eller forstår en gitt situasjon. Ofte vil dette indikere et intensivt undersøkelsesopplegg.

Kvalitative metoder brukes oftest der en har et fenomen en ønsker å undersøke i dybde, nyanser og forhold mellom individ og kontekst.

En uklar problemstilling fører til behov for et fleksibelt undersøkelsesopplegg, et opplegg som eventuelt kan endres i løpet av prosessen. Jacobsen (2005) påstår at kvalitative metoder egner seg best om man vil utvikle nye teorier og hypoteser fordi de er åpne for impulser. Dessuten er kvalitative metoder svært tid og ressurskrevende, både i datainnsamlings- og analysefasen. De passer derfor best der en har noen få situasjoner (i min oppgave samspill, strategisk utvikling og organisasjonsmåte) og få enheter (i mitt tilfelle en populasjon på 16). Det vil derfor som regel være vanskelig å få noen overføringsverdi til større populasjoner eller andre populasjoner, det vil si å kunne generalisere mine funn om Fosen Regionråd og kommunene på Fosen til andre organisasjoner.

Kvalitative tilnærminger vil alltid møte denne typen generaliseringsproblemer og problemer med den eksterne gyldigheten. I et intervju på ca 1 time, (slik de intervjuene jeg har foretatt) vil dataene være svært komplekse og det kan være vanskelig å forholde seg til denne kompleksiteten. Klarer forskeren å være helt åpen for alle detaljer og nyanser? Det kan være fare for at man foretar en ubevisst siling av informasjon. Man kan også risikere at det stadig dukker opp ny informasjon slik at man ikke klarer å avslutte undersøkelsen eller må endre problemstillingen så dramatisk at man ender opp med en helt annen undersøkelse enn planlagt!

Nærhet kan også være et problem, så det er viktig å være oppmerksom på dette, sånn at nærheten ikke blir for tett og undersøkeren blir farget av det som undersøkes og objektiviteten blir borte. En kvalitativ tilnærming kan også være problematiske i forhold til undersøkelseeffekten, det at undersøkelsen i seg selv kan skape spesielle resultater og vi kan ende opp med å undersøke noe vi selv har skapt, heller enn å måle hvordan respondenten opplever et fenomen.

3.2 Kvantitativ metode

Kvantitative metoder har den fordel at de standardiserer informasjonen og gjør den lett å behandle ved hjelp av dataprogrammer så man kan få oversikt over et stort og komplekst materiale på en relativt enkel måte. Derved kan man spørre mange respondenter og få et representativt utvalg som fører til at man kan generalisere til hele populasjonen. Derved kan en få høy ekstern gyldighet. Dersom dette er formålet med undersøkelsen, vil en kvalitativ undersøkelse være det naturlige valget.

Det vil være mulig å få fram en presis beskrivelse av et fenomen i forhold til utstrekning eller omfang der det kan beskrives i antall eller prosenter. Det blir altså lettere å strukturere informasjonen og kunne vise hovedtrekkene, det typiske og vanlige, samt det som avviker fra disse. Å holde avstand til de som undersøkes er også lettere ved en standardisert spørreskjemaundersøkelse der svarene kan telles opp i ettertid. (Jacobsen, 2005).

Når man velger en kvantitativ metode må man derfor kategorisere før man samler inn informasjon, man må standardisere informasjonsinnsamlingen. Hovedpoenget med en kvantitativ metode er at kategorisering og presisering av sentrale begrep må gjøres før den empiriske undersøkelsen kan finne sted. Man må velge hva man ønsker å få svar på og

deretter konkretisere spørsmålene slik at svarene kan bli målbare. Dette kalles operasjonalisering. Utfordringen med denne metoden er spesielt stor når man vil måle abstrakte begrep som makt, livskvalitet, følelser, holdninger og lignende vanskelig målbare begrep.

En kvantitativ tilnærming forutsetter dessuten at vi har oversiktlige variable og verdier som kan omsettes til tall. Denne tilnærmingen legger derfor sterke føringer på hvilken informasjon respondenten kan gi fra seg. Informasjonsinnhenting blir svært forhåndsstrukturert, og det er forskeren som definerer hva som er interessant å vite noe om (variabelen) og hvilke svaralternativer som er relevante (verdier). Kritikerne hevder at kvantitative metoder kun gir svar på hva forskeren selv mener er viktig og at respondenten ikke får fram sin mening. Dette problemet kan man forsøke å bøte på ved å ha enkelte åpne spørsmål hvor respondenten blir invitert til å komme med sine subjektive synspunkt.

Kvantitative metoder kjennetegnes også ved at det oppstår avstand mellom forsker og respondent. Dette har både fordeler og ulemper. Fordeler er at man ikke trekker inn utenforliggende momenter som for eksempel intervjuerens personlighet og måte å spørre på. Ulempen er at ingen av partene har mulighet til å gå i dybden og utforske svarene. Man kan hevde at slike kvalitative undersøkelser kan få et overflatisk preg. Det er ikke lett å gå i dybden og umulig å få fram individuelle variasjoner. Det er også vanskelig å si om respondenten egentlig oppfatter spørsmålene slik vi har ment dem. Derfor kan man ikke være helt sikker på at svarene faktisk kan brukes til å måle det man ønsker å måle eller tror man måler.

Enkelte ville nok foretrukket å få andre spørsmål for å få fram sine preferanser, samtidig kan det også være mulig at respondentene har blitt påvirket av for eksempel ordlyden i spørsmålene eller av rekkefølgen på spørsmålene. Dette kan lede til svar mer som et resultat av undersøkelsen enn hva respondentene egentlig mener, den såkalte undersøkelseeffekten.

3.3 Datainnsamling

Et grunnleggende valg i ethvert prosjekt er som nevnt mellom bruk av kvalitativ eller kvantitativ metode. Valg av utforming og gjennomføring av datainnsamling har også stor betydning for undersøkelsens reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet).

Begrepene reliabilitet og validitet er sentral i kvalitetssikring av vitenskapelige undersøkelser. Reliabilitet går på tilfeldige målefeil; om gjentatte målinger med samme måleinstrument gir

samme resultat. Dette er et rent empirisk spørsmål. Grovt sett er det to måter å vurdere datas reliabilitet på. Den første har med allmenn kildekritikk og å gjennomgå hvordan data ble samlet inn. Vi kan videre se på hvordan påstandene og spørsmålene er formulert, og nøyaktighet i dataregistreringen. Den andre måten krever statistisk analyse av målingenes konsistens. Dette er mest aktuelt ved bruk av sammensatte mål, som er summer/gjennomsnitt av to eller flere indikatorer. (Ringdal 2000: 166–170)

Det andre kvalitetskriteriet, validitet, krever i tillegg en teoretisk vurdering. Validitet går på om en faktisk måler det en vil måle. Hvis variablene har lav validitet betyr det at man måler noe som er irrelevant i forhold til forskningsspørsmålet. Høy reliabilitet er videre en forutsetning for høy validitet. Den indre validiteten handler om muligheten til å gjøre sikre slutninger om årsakssammenhenger, mens den ytre validiteten viser til funnenes generaliserbarhet ut over utvalget. Med begrepet innholdsvaliditet menes om målet dekker de viktigste aspekter eller dimensjoner av begrepet. Begrepsvaliditet brukes om en tolker et mål på en egenskap som er vanskelig å definere operasjonelt. Særlig er dette aktuelt ved måling av holdninger.

I henhold til Kristen Ringdal (2000: 271-272) kan feilkilder i surveyer knyttes til utvelging av enheter og frafall, til spørreskjemaet, og til databehandlingen. Konsekvensen av frafall er at det kan gi uønskede skjevheter. Hvis frafallet er tilfeldig og ikke systematisk, er problemene små, og begrenset til at utvalget reduseres i størrelse. Hvis frafallet derimot er systematisk oppstår skjevheter, særlig om frafallet har nær sammenheng med det fenomen som studeres. Den kanskje mest omfattende undersøkelsen på hvilke faktorer som skaper frafall i surveyundersøkelser er Brehm (1993), her gjengitt fra Ringdal (2000: 277-278). Hans modell for deltakelse er basert på to sentrale element; 1) oppnår intervjueren kontakt med respondenten, og 2) er respondenten villig til å la seg intervju.

I alt ble min henvendelse om å få lov til å intervju alle rådmenn og ordførere i undersøkelsen besvart positivt av alle 8 rådmenn og alle 8 ordførere. Dette er 100% av det mulige utvalget.

Selv om forskning kan fungere politisk, er ikke forskning politikk. Forskeren har et særlig ansvar i de tilfeller hvor forskeren selv gjør politisk bruk av funn. Dette har jeg vært klar over med hensyn til at mine verdier kan påvirke resultatene fra undersøkelsen. Det har derfor vært en målsetting å tilstrebe objektivitet. Objektivitet omfatter partsnøytralitet og

intersubjektivitet. Partsnøytralitet vil si at man skal strebe mot å avdekke forhold i virkeligheten uten at forskningen blir forvrengt av partsinteresser. Den andre siden av objektivitet faller sammen med Elsters nødvendige betingelse for vitenskapelighet. ”En vitenskapelig undersøkelse tilstreber å gi sanne, intersubjektivt prøvbare utsagn om en gjenstand.” (Elster 1989, gjengitt i Ringdal (2000): 67) Dette vil si at forskeren følger anerkjente metoder og plikter å dokumentere forskningen, slik at andre i prinsippet er i stand til å gjenta undersøkelsen.

Som det vi har sett så langt om viktigheten av metodevalg er også innsamlingsteknikken av avgjørende betydning for frafallet. Vanligvis gir besøksintervju minst frafall, og Statistisk sentralbyrå har normalt et frafall på 25% ved slike undersøkelser. Det viktige elementet med svarprosenten er å undersøke hvem vi går glipp av, og om frafallet er systematisk.

Av de potensielle intervjuobjektene mine har altså 16 av 16 stykker svart på alle spørsmål. Dette utgjør en svarprosent på 100 %, og det er altså intet frafall. Dette gjør at det heller ikke foreligger en systematisk skjevhet.

Ved alle undersøkelser vil som oftest noen ikke være interessert i eller ha mulighet til å delta. Dette har heldigvis latt seg løse ved at de 2 siste ordførerne har latt seg intervjuet selv om de har hatt ferie på det tidspunktet intervjuet ble gjort. De har begge vært svært positive til å bli med i undersøkelsen og har gitt interessante svar på mine spørsmål. I tillegg har alle kommunestyrene på Fosen fattet vedtak i forbindelse med intensjonen å søke om å få opprette en samkommune på Fosen, og flere har også gitt signaler om en eventuell ny kommunestruktur i stedet for en samkommune. Jeg definerer derfor svarene jeg har fått som både relevante og nøyaktige.

3.3.1 Intervjuguide

Intervjuguidens avhengige variabler er erfarings- og holdningsspørsmål knyttet til endringsprosesser, spørsmålet om samkommune og eventuell ny kommunestruktur. Man skal generelt være forsiktige med å tolke slike svar, da holdninger er psykologiske tilstander som i prinsippet bare kan verifiseres av respondentene selv. Holdninger er ofte situasjonsbetingende og sammensatte. Svarene en får kan i stor grad være påvirket av spørsmålsformuleringen. Når en skal utforme spørsmål om holdninger, er det derfor særlig viktig å unngå flerdimensjonale og ledende spørsmål.

Jeg utarbeidet et utkast til intervjuguide og intervjuet deretter rådmannen i egen kommune som testrespondent og jeg justerte etter det noen av spørsmålene, reduserte antallet spørsmål og presiserte dem så det ikke skulle være lett å misforstå hva jeg spurte om. Den endelige intervjuguiden inneholder spørsmål innenfor 3 ulike tema innen mine 3 forskningsspørsmål og inneholder inntil 10 spørsmål hver uten faste svaralternativer.

Utvalget ble spurt ut om flere tema på en standardisert måte. Det første trinnet i en survey-undersøkelse er utformingen av forskningsspørsmålene. Spørsmålene var derfor oppdelt i forhold til mine 3 forskningsspørsmål, som ble lest opp før første spørsmål i hver kategori ble stilt. Spørsmålene var relativt korte, relativt klare og presise, og det skulle være lite rom for misforståelser. Samtidig var det mulig å omformulere spørsmål om noe var uklart eller stille tilleggsspørsmål om en havnet litt på siden av det som var spørsmålet i løpet av lange svar.

Alle fikk orientering om å spørre om noe var uklart, og noen benyttet anledningen til det, sånn at jeg kunne omformulere og bruke andre ord for å få klart fram det jeg spurte om. Noen ganger svarte respondenten så utfyllende på ett spørsmål at ett eller flere av oppfølgingsspørsmålene ikke alltid ble nødvendige å stille. Jeg leste dem imidlertid alltid opp slik at respondenten selv avgjorde om han/hun ville utdype noe mer. I tillegg kom det inn mange kommentarer utenom det jeg direkte spurte om i forbindelse med at jeg la opp til at respondenten til slutt kunne komme med noe som vedkommende syntes var viktig å få fram, og som jeg kanskje ikke hadde spurt om eller ikke spurt om i tilstrekkelig grad etter respondentens mening. Alle tilbakemeldinger er naturligvis kvalitative.

Videre har jeg tatt konsekvensen av at det i intervjuet sjelden er tilrådelig å stole på ett spørsmål alene. Ofte gir det mening å stille både generelle og mer spesifikke spørsmål om ett tema. Jeg har derfor brukt flere typer spørsmål rundt de samme fenomenene som delvis kan ses som kontrollspørsmål, og hvert enkelt resultat er sett i sammenheng med andre. Disse momentene gir forhåpentligvis mål som er langt mer pålitelige enn ett enkelt spørsmål alene.

I tillegg har jeg også tatt innover meg at rekkefølgen på spørsmålene kan gi effekter. Svar på ett spørsmål kan påvirke svar på senere spørsmål, og det er ofte lurt å starte enkelt for så å ta for seg de vanskeligere spørsmålene. Til slutt stilte jeg spørsmål angående endringsstrategier og spørsmålet om å gå inn i en juridisk mer bindende organisasjon som en samkommune. Jeg

presiserte at det var hva respondentene selv mente som var viktig å få fram og ikke hva kommunestyret i den aktuelle kommunen mente.

Intervjuene startet først med noen spørsmål om respondenten selv, rolle i Fosen Regionråd, fartstid som ordfører eller rådmann, utdanning og lignende, før jeg gikk over på generelle spørsmål om respondentens syn på utvikling av samarbeidet i Fosen Regionråd fra starten og fram til i dag. Gikk så over til spørsmål om i hvilken grad det er klare krav til deltakelse og eventuell kontroll med oppfølging av disse mulige kravene, kommunenes påvirkning av hverandre, øvrige regionale nivå som fylkeskommune og fylkesmann og deretter noen spørsmål om nasjonale eller internasjonale trender som påvirker enkeltkommunene generelt og FR spesielt. Til slutt gikk spørsmålene på hva respondenten tenker omkring den videre utvikling av Fosen Regionråd og en eventuell samkommunemodell.

3.3.2 Min posisjon - mine valg

Det er ordførere og rådmenns opplevelse, rent subjektivt i en bestemt sammenheng jeg ønsker å undersøke. Det er ikke rasjonelle svar jeg er ute etter å finne, men tvert imot subjektive opplevelser som enten er egnet til å motivere og skape positivitet, energi, pågangsmot og endringsvilje i en konkret organisasjon, men som også kunne få diametralt motsatt effekt.

Det faktum at jeg som foretar denne undersøkelsen er ansatt i en av kommunene og deltaker i flere samarbeidsprosjekt gjennom Fosen Regionråd, medfører at jeg har god bakgrunnskunnskap om temaet jeg ønsker å se nærmere på. Jeg har en grunnleggende forståelse og kjennskap til organisasjonskulturene, selv om jeg kjenner noen bedre enn andre. Det var nettopp på bakgrunn av at jeg registrerte en endring i stemning i organisasjonen Fosen Regionråd og at det var variasjon mellom kommunene, at jeg ble nysgjerrig på hvordan den enkelte kommune, representert ved ordfører og rådmann, oppfatter den endrede situasjonen og de muligheter og begrensninger som ligger i en endring av organisasjonsform til en eventuell samkommune eller å videreføre samarbeidet gjennom Fosen Regionråd med eller uten endring av antall medlemmer i styret.

Jeg har derfor valgt en kvalitativ metode for å se nærmere på samspill, utviklingsstrategier og endringsledelse gjennom Fosen Regionråd. Jeg har valgt å utarbeide en intervjuguide med faste spørsmål, men der jeg har mulighet til å hoppe over spørsmål om respondenten allerede har svart på dette, endre spørsmålet litt om noe er uklart for respondenten eller stille et ekstra

spørsmål om jeg opplever at respondenten har misforstått spørsmålet. I tillegg har jeg også tatt med et punkt der jeg ber respondenten komme med egne kommentarer om noe han/hun synes er viktig å få fram. Det kan være noe som jeg ikke har spurt om, eller som respondenten mener ikke har kommet klart nok fram ved gjennomgang av spørsmålene. Det kan også være ting respondenten kommer på underveis i intervjuet som man glemte å si i forbindelse med et tidligere spørsmål.

Dette har vært mulig på grunn av at populasjonen er så liten som totalt 16 mulige og jeg har 3 forskningsspørsmål. Jeg har som sagt valgt en case-studie der jeg fokuserer på endringsprosesser og forhold/samspill mellom 8 kommuner, representert ved individer (rådmenn og ordførere). Jeg setter det spesifikke i sentrum og prøver å beskrive og forstå, forhåpentligvis også forklare casen. Målet er å komme fram til et svar på noe spesielt (subjektiv opplevelse) og jeg velger derfor en intensiv tilnærming.

I en intensiv case-studie legges det vekt på å beskrive ganske detaljert hva som finner sted i en spesiell situasjon eller sammenheng på bakgrunn av subjektive svar. Jeg vil derfor prøve å forklare og/eller finne sammenhenger, likheter og forskjeller mellom kommunene ut fra geografisk beliggenhet, antall innbyggere og forankring av politiske prosesser i de enkelte kommunene.

I tillegg vil jeg se på om det er forskjeller mellom de svarene som kommer fram i intervjuene av rådmenn og ordførere i forhold til svarene/ideene som kom fram i en work shop satt sammen av lokalpolitikere, næringsliv og ungdom fra de 8 kommunene arrangert av Fosen Regionråd i 2009.

3.3.3 Oppsummering

Jeg valgte som sagt en kvalitativ metode ved å foreta et intervju med spørsmål satt opp i en intervjuguide med samme spørsmål til alle, gruppert etter de 3 forskningsspørsmålene med åpne svarmuligheter. Jeg ga samtidig respondentene mulighet til å gi utfyllende kommentarer til slutt om noe som vedkommende synes det var viktig å si noe om som jeg kanskje ikke hadde spurt om eller som det var viktig å utdype nærmere. Ut fra de svarene jeg har fått mener jeg at svarene er gitt både ærlig og grundig og at svarene derfor er valide og gyldige og dermed er et godt grunnlag for å kunne foreta en analyse av Fosen Regionråd som endringsstrategisk enhet. Undersøkelsens mål har vært å kartlegge de direkte involverte ordførere og rådmenns opplevelse av utviklingen av Fosen Regionråd og hvor de mener veien

bør eller vil gå i fremtiden og mulige gevinster ved en endring av kommunestrukturen og eller den organisatoriske samarbeidsformen. En gruppe innbyggere (ungdom, lokalpolitikere, næringsliv) i de 8 Fosenkommunene har foretatt en evaluering av samarbeidsprosjektet og sett på mulige utfordringer for Fosen Regionråd i fremtiden, og hvilke muligheter de mener en bør ta tak i.

Min undersøkelse fokuserer på styret i Fosen Regionråd (ordførerne) og rådmannsgruppens erfaringer med prosessen og virkningene av den på egen kommunes situasjon og på hvordan fellesskapet har utviklet seg til det bedre eller verre for egen kommune. Om kommunene makter å produsere like gode eller bedre tjenester over tid med egne ressurser, om dagens organisering av Fosen er god nok eller eventuelle andre organisasjonsformer må utvikles tenker jeg meg er avhengig av hvilke utviklingsstrategier som velges, maktfordeling og mulighet til å utløse motivasjon, kreativitet, samarbeidsevne og tiltakslyst hos sine nabokommuner, lokalpolitikere og medarbeidere.

Utvalget jeg har benyttet meg av er rådmannsgruppens medlemmer og ordførerne som utgjør styret i regionrådet. Jeg har intervjuet samtlige 8 rådmenn og 8 ordførerne ved hjelp av diktafon. Av disse 8 ordførerne er også den nåværende leder og nestleder av styret i Fosen Regionråd inkludert.

Bruk av diktafon er gjort for at det skal være mulig å lytte til svarene uten å skrive ned noe i løpet av samtalen, og dette er gjort bevisst fra min side for å unngå å gå glipp av noe som blir sagt og samtidig minske risikoen for feiltolkning av det som sies ved at jeg tolker utsagnet der og da. Jeg har også avholdt meg fra å komme med innspill eller kommentarer underveis i intervjuet, nettopp fordi har prøvd å ikke innvirke mer enn det man nødvendigvis gjør ved å være fysisk tilstede.

Jeg har truffet alle respondentene tidligere, så jeg oppfattes ikke som et fremmedelement. Jeg har deltatt på ulike messer og stands der vi alle har stilt som Fosen og markedsført hverandre i fellesskap. Jeg mener jeg derfor heller ikke oppfattes som en underordnet som bare er nysgjerrig og vil komme til å misbruke den informasjonen de gir meg. Jeg opplever det som at alle har gitt meg ærlige svar, noen av dem har også sagt at dette er ”litt følsomt”, eller ”dette er hemmelig, altså”. Uttalelsene dette sikter til blir ikke referert i denne avhandlingen.

Samtidig kan det være en ulempe at de vet hvilken kommune jeg jobber i. Noen har en negativ opplevelse av noen utspill fra ”min” rådmann og/eller ordfører, andre beundrer dem for hva de får til. Men det at respondentene faktisk sier dette i klartekst, gjør det mulig for meg å ta det med i betraktingen når jeg skal oppsummere og eventuelt tolke deres uttalelser på de ulike spørsmålene og forhåpentligvis lettere forstår hvilken kontekst og mulig motivasjon som ligger bak svarene som blir gitt.

To av de intervjuede ordførerne lot seg intervju i sommerferien sin på telefon mens de var på ferie. Den ene svarte at han var ikke ”så på ferie at han ikke ville la seg intervju om Fosen regionråd til en masteroppgave.” Den andre stilte også villig opp på et intervju straks jeg ringte ham på mobil.

4. ANALYSE

I analysedelen vil jeg benytte ulike skrifttyper for å markere om det er en beskrivelse, (vanlig skrift) analyse eller premiss (kursiv) eller en konklusjon (fet kursiv).

Jeg vil foreta en analyse av hovedproblemstillingen som er: *”Fosen Regionråd og utviklingsledelse for Fosenregionen – i går, i dag og i morgen”*.

For å utdype og operasjonalisere temaet jeg har som sagt valgt følgende forskningsspørsmål:

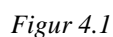
1. *I hvor stor grad har opprettelsen av Fosen regionråd påvirket samspillet mellom de 8 primærkommunene på Fosen?*
2. *I hvor stor grad har strategiske endringer på Fosen oppstått som resultat av Fosen regionråd som interkommunalt samarbeidsorgan?*
3. *Hva er kritiske faktorer for å kunne komme fram til en mer forpliktende organisering av Fosen Regionråd?*

4.1 Samspill mellom kommunene

Min undersøkelse i forbindelse med forskningsspørsmål 1 fokuserer på samarbeidsprosesser i koalisjonssystemet Fosen Regionråd. Hvordan medlemmene i styret i Fosen Regionråd

Jeg har spurt dem om de opplever at fellesskapet har utviklet seg til det bedre eller verre for egen kommune de siste 10 årene, samt hvilke utfordringer og muligheter de ser i fremtiden.

Dette vises i figur 4.1 som er hentet fra Busch, Johnsen, Valstad og Vanebos figur 3.3, i Endringsledelse i et strategisk perspektiv (2007: 74)



For å finne svar på forskningsspørsmålene og skissere de sannsynlige utviklingstrekkene benytter jeg meg av den teoretiske analysemodellen og en kvalitativ undersøkelse bestående av intervju med ordførere og rådmenn. Dessuten har jeg analysert de ideer og visjoner som kom fram fra 3 arbeidsgrupper bestående av befolkningen representert av ungdom, næringsliv og lokalpolitikere fra hver kommune. Disse arbeidsgruppene ble satt ned av Fosen regionråd med oppdrag å se på utfordringer og muligheter for samarbeidet på Fosen i fremtiden.

Ved gjennomgang av de svarene som ble gitt i intervjuene har jeg sortert i 2 grupper delt inn etter om det er ordførere eller rådmenn som har avgitt svarene. En ytterligere underdeling i gruppene har jeg gjort ut fra om det er ordførere eller rådmenn som har vært med i Fosen Regionråd lenger enn siste valgperiode eller bare de siste 4-5 år, og jeg ser også på om det er forskjeller mellom svarene fra de minste kommunene på ca 1000 innbyggere og de som er fra ca 3 500 og opp til 6 500. Gruppene av ungdom, næringsliv og lokalpolitikere har jeg bare kunnet vurdere ut fra gruppesvarene de har gitt skriftlig, men det vil være naturlig å se om det er likhet eller ulike grader av forskjellige vurderinger dem i mellom og i forhold til ordførere og rådmenn i Fosen. Dette vil bli gjort i forhold til alle forskningsspørsmålene.

Utfordringen i forhold til dette forskningsspørsmålet blir å få svar på om det er opprettelsen av Fosen Regionråd som har påvirket det interne samspillet mellom kommunene på Fosen eller om det er andre faktorer som for eksempel strategiske ledelsesmessige endringer i de enkelte kommunene som har ført til endringer i samspillet gjennom Fosen Regionråd.

Erik Johnsens (1975) definisjon på ledelse er: *"Et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker."*

Samspill definerer som sagt Johnsen som en sosial prosess som lederatferd er en del av, der ledelse innebærer fokus på å skape et forpliktende samspill om mål og midler. For å drive ledelse i praksis må de som slår seg sammen ha et felles bilde av hvilken del av systemet de opererer på og hvilken tilstand systemet er i. Han deler praktisk ledelse inn i 3 trinn som etter hans beskrivelse henger sammen:

- Hvilke konkrete personer forplikter seg til å få ledelse på ledelsesprosessen.
- I hvilken del av systemet
- Hva vil man investere av tid, krefter og fysiske ressurser for å endre systemet fra den nåværende tilstand (med dens historiske forløp) til en ny og ønsket tilstand

De enkelte deltakerne i prosessen må være personlig motivert til å komme seg videre og forplikte seg overfor hverandre og overfor foretaket som helhet. Person og organisasjon er hverandres redskaper i forhold til en ledet utvikling, men initiativet er og må være personbasert. Du kan bare utøve lederatferd sammen med dem som vil være med og vinne, både for seg selv og for foretaket. Det må utvikles en klar vi-følelse i organisasjonen.

Hva sto vi for i går, hva står vi for i dag og hva vil vi stå for i morgen er det som må være i fokus og ledetråd i utviklingen. Hvor i utviklingsprosessen griper vi inn, hvilke bærende verdier skal vi arbeide videre med, og hvilke holdninger skal endres for å unngå kaos og undergang? Trimming av ressursinnsatsen er også avgjørende for det konkrete resultatet, i følge Johnsen.

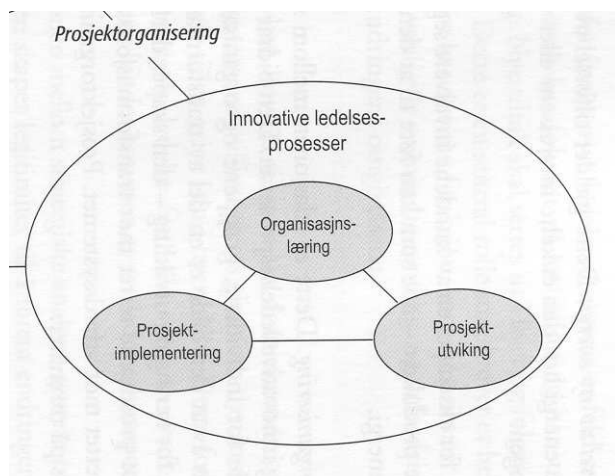
”Det er karakteristisk for målsettende adferd at den forbinder nåtid med fremtid, nåværende system med et annet system, et ønsket system.” (1975: 31)

Koalisjonssystemet består i denne undersøkelsen av Fosen regionråd og forholdet mellom organisasjonen og de ulike interessentene (de enkelte representantene for Fosen kommunene). Et sentralt element innen koalisjonssystemet er makt og konflikter, der konflikter vil oppstå dersom de ulike interessentene ikke opplever at de belønningene de mottar er i samsvar med det de bidrar med.

Kontrakter som regulerer bidrags- og belønningsbalansen er derfor viktige, dette kan være både formelle og psykologiske kontrakter. De formelle kontraktene er skriftlige og gir rettslig beskyttelse for et avtalt tidsrom. De psykologiske kontraktene representerer uskrevne forventninger mellom deltakerne i koalisjonen. ”Kontraktene mellom virksomheten og interessentene er av stor betydning og vi finner både harmoni og konfliktområder. Det utøves makt og det dannes allianser.”(Busch, Johnsen og Vanebo, 2003). For å få et strategisk perspektiv på endringsledelse har de som sagt kombinert den konseptuelle foretaksmodellen med en ledelsesmodell.

I forhold til mitt forskningsspørsmål 1, er det den historiske og utviklingsmessige siden av Fosen Regionråd det blir spurt mest om i intervjuene. I svarene jeg har fått kommer det klart frem at både styre og rådmannsgruppe har vært på leting etter å utvikle organisasjonen ved planlegging og utvikling av ulike felles prosjekter, implementering av prosjektene i de 8 kommunene og ny læring både i primærkommunene og i Fosen Regionråd, noe som synes å stemme godt med følgende figur:

Figur 4.2



I løpet av intervjuene med ordførerne kommer det fram at de ordførerne som har vært med over lengre tid, gjerne helt fra starten i 1989, sier at i starten var de ukjente for hverandre og at det var ganske tilfeldig om de kjente noen i de andre kommunene fra før. Fylkesgrensen som deler Fosen mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag trekkes også frem som en hindring for kontakt før

Fosen Regionråd ble opprettet. "På 90-tallet var Fosen Regionråd noe ordførerne dro på, og vi øvrige politikere i kommunestyret var ikke så veldig opptatt av det, opplevde det som noe som sto over kommunene. Men vi har etter hvert oppdaget at det er et virkemiddel for kommunene til å stå sammen ved felles problemstillinger" sier en av dem. "Det er ingen tvil om at det har hatt avgjørende betydning for samspillet mellom kommunene på Fosen", sier en annen ordfører. "Vi har blitt bedre kjent med hverandre og særlig etter hvert som samarbeidet har utviklet seg har det blitt bra, særlig etter at vi fikk vertskommunesamarbeid innen IKT, lønn, regnskap og skatt."

Dette er oppfatninger som er like, uavhengig av størrelse på kommunene i antall innbyggere, men ordførerne som har vært med bare de siste 4-5-årene er opptatt av at det på en måte har oppstått et vakum etter at disse samarbeidsområdene har blitt satt i drift og fungerer etter hensikten. Nå lever de på en måte sitt eget liv, og styret i Fosen Regionråd har ikke noe direkte kontakt med dem ut over at egenandelen til dekking av utgiftene til drift av fellesområdene må settes av i budsjettet hvert år og at de alle får sin ordførergodtgjørelse fra Fosen lønn hver måned. Dessuten at kommunenes regnskap, og revisjon av dem, gjøres henholdsvis av Fosen regnskap og Fosen kommunerevisjon, og kemneren i Fosen sørger for at alle betaler sin rettmessige skatt til rett tid. Fosen IKT sørger for at de har tilgang til e-post og finner innkallinger til alle politiske møter og utskrift fra møtene på publikumsmodulen på den felles hjemmesiden www.fosen.net som også administreres av ansatte i alle kommunene på Fosen.

Så lenge alt fungerer som det skal, er det ikke noe styret i Fosen Regionråd tenker så mye på. Det er når regningen kommer at noen av dem lurer på om de kunne gjort det billigere selv, men de aller fleste, både ordførere og rådmenn, er enige om at de ikke ville ha kunnet opprettholde den samme kvaliteten alene og ville vært svært sårbare i forhold til både kvalitet og tjenesteutførelse om det fortsatt var som tidligere da de hadde 1 eller høyst 2 ansatte innen hvert av disse fagområdene. På dette området hersker det stort sett harmoni, med noen få innslag av konflikt og kritiske spørsmål.

Kommentar: Det er enighet om at driftsoppgaver ivaretas bra og det er også viktig rent strategisk.

I det videre vil jeg se litt mer på hva kommunene svarer på spørsmål som har tilknytning til temaet harmoni og konfliktområder. Alle de 8 kommunene svarer på en slik måte at det kommer fram at det ikke bare er harmoni, men også noe konfliktfylt i samarbeidet. Ingen av kommunene, verken ordfører eller rådmann vil ut av samarbeidet på disse områdene, og er tydelige på at de er godt fornøyde med de ordningene som er i drift.

Men til tross for dette er det en kommune som har nektet å betale hele sin andel til fellesutgiftene og har redusert innbetalingen med 10 % i forhold til avtalt fordelingsnøkkel. Dette begrunnes med at fellesområdene har økt lønnsutgiftene (med samme % - sats som er oppnådd i de sentrale lønnsforhandlingene hvert år), mens denne kommunen selv har måttet redusere lønnsutgiftene og si opp ansatte. Dette er ikke videre populært eller møtt med forståelse av de øvrige kommunene, noe som kommer fram i intervjuene. En av ordførerne kommenterer det slik: "Handlingsrommet er vel lite, men vi har fått gode tjenester som ikke nødvendigvis har blitt rimeligere. Men det skyldes ikke ordningene, men skyldes den enkelte kommune som ikke har tatt hensyn til den rasjonaliseringen som burde finne sted når du tar bort tjenester i egen kommune."

Rådmannen i en mellomstor kommune sier at "det er den formelle biten vi i Fosen Regionråd sliter med. Fosen Regionråd som organ er en ganske løst sammensatt organisasjon, og vi bør få til en mer robust organisasjon med mer formell styring. Men det er gjerne derfor vi har kommet så langt som vi har." I følge rådmannen i en annen mellomstor kommune "har vi

planer og målsettinger om å fordele oppgavene på de ulike kommunene, men det er oftest sånn at en kommune har tatt ansvar for å tilby å utføre en oppgave for alle kommunene ut fra egen kompetanse på et område mer enn at Fosen Regionråd har bestilt det eller vedtatt det.”

En av ordførerne påpeker at han opplever at det har blitt en litt annen og hardere tone de siste årene, og lurer på om det kan ha sammenheng med svakere kommuneøkonomi, og at det ikke er noen som vil gi fra seg funksjoner og tjenester til et felles tjenestesenter. Ordfører i en av de små kommunene sier at ”*regional utvikling har det ikke blitt så mye av utenom Fosen lønn, Fosen regnskap osv., altså alle dagens fellesområder, men kommer vi inn på felles næringsfond går alle i taket, det vil alle ha selv, så det er ikke helt enkelt dette her.*” Her ligger nok sannsynligvis bakgrunnen for de nevnte konfliktene og ”den litt hardere tonen de siste årene”.

De første samarbeidsområdene som ble gjennomført av Fosen Regionråd var nemlig opprettelse av stillinger i sekretariatet, der det ble ansatt en daglig leder av Fosen Regionråd, en oppdrettskonsulent, en skolekonsulent, og en med ansvar for Fosen Reiseliv som overbygning for de private reiselivsaktørene i Fosen. Disse konsulentene hadde samarbeidspartnere i kommunene og Fosen Regionråds konsulenter var sekretariat og innkalte til møter. Dette var ordninger som kom i tillegg til de kommunalt ansatte og utgjorde derfor ingen trussel for primærkommunene og deres ansatte. Man opplevde det som en styrking og et løft for kompetansen på området for alle kommunene, og at det var positivt med kontakt med ansatte i de andre kommunene som jobbet med samme arbeidsoppgaver. Man var som nevnt som regel bare 1, eller høyst 2 personer ansatt innen et fagområde i hver kommune, og gjerne i deltidstillinger.

Det ble også initiert og utført *utbygging av bredbånd* mellom kommunene på Fosen, for å kunne få til større samhandling over elektroniske medier. Utbygging av telenettet på Fosen er også initiert gjennom Fosen Regionråd. Det samme var utvikling og oppstart av *felles hjemmesider*. Dette var områder der ingen av kommunene hadde kompetanse, og ingen hadde styrke nok til alene å kunne påvirke store teleselskaper til å bygge ut på Fosen. I disse årene var det stor tilfredshet med utviklingen man klarte å få til sammen, og Fosen som region og www.fosen.net var fyrtårn som utviklet nettbaserte tjenester som andre kommuner ikke hadde på dette tidspunktet. Det var god stemning og godt samspill mellom kommunene.

Noe av det både rådmenn og ordførere peker på som et veldig viktig resultat av samspillet dem i mellom er utviklingen av en Fosenidentitet, som de er enige om ikke var der før dannelsen av Fosen Regionråd. Utviklingen av samfunnet med hjelp av ulike fellesprosjekt og utvikling av Fosensamfunnets identitet var i hovedfokus de første årene, helt frem til tjenesteproduksjonen innen de administrative områdene ble satt i gang.

Harmoni i arbeidet med dette var derfor naturlig og førte til en sterk vi-følelse i årene fra ca 1998 – 2003. Da gikk fokuset over på å få til gode fagmiljø og god intern tjenesteproduksjon for hverandre ved de nevnte vertskommuneområdene som ble startet i 2003-2004 og som så gikk over i vanlig drift. Men som en ordfører i en liten kommune sier: ”Utfordringene er å fordele tjenesteområdene noenlunde rettferdig mellom kommunene så det oppleves som rettferdig av alle parter.” Dette er noe av det alle de små kommunene trekker fram som viktig for dem, både ordførere og rådmenn. De øvrige kommunene nevner også dette som et problem, og rådmann i en stor kommune sier at ” Vi skulle tenkt mer på den psykologiske siden, det er jo et psykologisk maktspill. Og det er det både i rådmannsgruppa og i styret, og mellom de to grupperingene. At vi får de avskallingene på yttersidene av Fosenhalvøya, Verran gikk ut i 2004, Mosvik går ut i 2012 og Osen er usikker på bl.a. fylkestilhørighet, det ser jeg som et tegn på at vi ikke har vært flinke nok med fordeling av fellesproduksjonene som vi har gående.”

Kommentar: Dette kan føre til destabilisering av koalisjonen.

En av ordførerne i en av de små kommunene sier at det ikke er så lett for de små kommunene å stille opp i lokaliseringsdebatten når samarbeidsprosjekter skal lokaliseres fysisk til en kommune. Den som ”roper høyest og er frekkest får mest. Kan være det hadde vært mer demokratiske måter å løse det på, men samtidig fungerer det greit, det er et oppegående råd som er tidlig ute med nye ting.” En ordfører i en stor kommune på Fosen sier at hans ankepunkt mot Fosen Regionråd er ”at vi ikke har vært flinke nok til å bruke rådet i politisk sammenheng og markedsført oss utad gjennom media. *Lett for at det blir en administrativ sak, vi politikere er ikke aktive nok, vi skulle vært mer aktive som ledere. Opplevde at som leder i Fosen Regionråd var det lettere å få gjennomslag når vi snakket om politiske saker, der har vi vært litt for dårlige i det siste, men Fosen Regionråd er klart viktig for oss. Vi har imidlertid sovet litt i det siste.*”

Fra 2008 mener flere rådmenn og ordførere at man er tilbake til mer prosjekttrettet utvikling og opprettelsen av nye IKS innen ulike områder. ”Vi høster fruktene av dette samarbeidet i dag, vi hadde aldri i verden kommet dit vi er i dag om vi ikke hadde hatt dette samarbeidet, og det sier jeg fordi jeg har fulgt utviklingen” sier en av rådmennene.

Det som kjennetegner samarbeidet er at ikke alle kommunene nødvendigvis må være med på alle ordningene. Som en rådmann i en mellomstor kommune uttrykker det: ”Utfordringen for enkeltkommunene er økonomi til å holde kvalitet på tjenestene og å ha riktig kompetanse. Samarbeidet gjennom Fosen Regionråd skal helst føre til billigere drift og å kunne tiltrekke seg kompetansen som trengs. De to tingene er etter min mening primæroppgaven for Fosen Regionråd.”

Viktig er det også at siden man er blitt bedre kjent med hverandre kan man *drøfte ulike temaer uformelt med hverandre før det eventuelt blir en sak som utredes eller vedtas*. Det utvikles også tettere samarbeid mellom kommuner som ligger geografisk nær hverandre, og det er flere kommuner som har et tett samarbeid og til og med felles avdelinger som betjener begge kommuner på ulike fagområder. Dette kommer fram i svarene til både store og små kommuner på Fosen.

Svarene kan ses i forhold til politiske ledelsesprosesser generelt slik det beskrives av Busch et.al. (2007). De legger til grunn at politiske ledelsesprosesser er rettet mot koalisjonssystemet og at den dominerende problemløsningsmetoden er interaksjon. Ledelsesprosessene representerer blant annet en fortolkende tilnærming der man har fokus på å skape mening i samspillet mellom interessentene. Å få til dette kan være enklere i samspill mellom 2 kommuner enn mellom 8 kommuner som har ulike geografiske forutsetninger, befolkningsgrupper og lokal kultur.

Et av de viktige store utviklingsprosjektene som er initiert i de siste årene er Fosen Distrikts Medisinske Senter (Fosen DMS) Der er primærkommunene med i ulik grad, og ikke alle kommunene er med i denne ordningen. En av de små kommunene har meldt seg ut av ordningen etter å ha vært med i starten, en annen liten kommune har meldt seg helt ut av både FDMS og Fosen Regionråd. I følge både rådmann og ordfører i denne kommunen har dette ikke så mye å gjøre med misnøye med samarbeidet med de øvrige kommunene på Fosen, det er mer et spørsmål om kulturell tilhørighet og i det hele tatt et spørsmål om denne kommunen

hører til Fosen eller ikke, noe som utfordrer Fosen-identiteten. En rådmann i en annen kommune kommenterer utmeldelsen slik: ”Er det fordi de ikke føler seg som Fosninger, eller tror de at de får bedre og billigere tjenester andre steder, så la dem dra. Men for Fosenhalvøya som geografisk enhet, som omverdenen oppfatter oss som, så ser jeg det som en strategisk svakhet.”

Ledelsens utfordringer vil som nevnt være å tilfredsstille de ulike interessentenes behov og forventninger om belønning. Dette gjelder i forhold til å oppfylle og ivareta de ulike kontraktene som er inngått mellom interessentene og tilpasse seg når omgivelsene endrer seg og utsetter organisasjonen for nye betingelser slik at ledelsen må tilpasse nye løsninger til de endringene som skjer/ har skjedd. Forholdet mellom organisasjonen og interessentene vil være regulert av kontrakter, som enten kan være formelle og skriftlige eller uformelle og representere gjensidige forventninger. (Busch. T, et. al, 2007).

Dette fører over til spørsmålet om hvordan kontraktene mellom interessentene er utformet. *Det kommenteres av flere at Fosen Regionråd er en rimelig frivillig samarbeidsorganisasjon der det meste følger av løselige avtaler, og psykologiske kontrakter. Der bare de faste samarbeidsområdene (lønn, regnskap, skatt og IKT) har klare krav til deltakelse. ”Det er ikke en veldig solid organisasjon eller et 4. forvaltningsnivå vi snakker om. Det er en frivillig samarbeidsordning som har et system med et styre og en administrasjon som skal ta tak i en del saker som skal være av felles interesse.” sier en av rådmennene som har vært med siden begynnelsen av samarbeidet gjennom Fosen Regionråd. Det er ikke en fast strategisk enhet.*

Målet ved starten av samarbeidet har vært økt regional konkurransekraft ved å skape og markedsføre en attraktiv region, med gode bomiljø, utdanningsmuligheter, arbeidsplasser og gode og mangfoldige fritidsaktiviteter for befolkningen på Fosen. I en serie av diskusjonsmøter mellom tre representanter fra hver Fosenkommune fra henholdsvis lokalpolitikken, ungdom og næringsliv kom det fram synspunkter på dagens situasjon i Fosen og fremtidstanker og hvor utviklingen bør gå, hva som etter deres mening bør gjøres. Det viser seg at de har mye de samme tanker som bakgrunnsteppe som ordførere og rådmenn.

Det store skillet går på om de ser hver sin kommune i samarbeid eller om de ser Fosen som en enhet der det er viktigere å ha arbeidsplasser og fritidstilbud på Fosen og ikke viktigst å ha det i egen kommune. Er tiden moden for å komme ut av ”kommuneburet” og over i

”regionburet”, spør en gruppe som har sett på utviklingen de nærmeste 5-10 årene. *De lurer også på om den sosiale og kulturelle integrasjonen på Fosen er kommet lenger hos innbyggerne enn i kommuneverdenen.* ”Handler konfliktene som er skapt i det siste om siste rest av kamp om makt på Rådhuset? Politikerne må sjekke ut om de er i utakt med særlig ungdommen som har et mye større territorium enn innenfor kommunegrensene. Ungdommen representerer tross alt fremtiden.” ”Det er for mye konkurranse mellom kommunene, noe som skaper uheldige lokaliseringdebatter og interessekonflikter.” Dette kommer fram i gruppen som diskuterte muligheter og utfordringer for kommunene på Fosen.

I følge Busch et al.(2007) er de politiske prosessene primært rettet mot å skape

- en nødvendig maktbase
- et nødvendig ressursgrunnlag
- sosial motivasjon mellom interessentene

Ut fra de svarene som er gitt i forhold til forskningsspørsmål 1 om samspill oppfattes Fosen Regionråd av alle som en organisasjon som har en rimelig grei maktbase, ved at ordførerne i de enkelte kommunene i fellesskap klarer å bli enige om en prosedyre og et prosjekt som en løsning på et felles problem. Samtidig er det et problem at det er de enkelte kommunestyrene som har den endelige avgjørelsesmyndigheten og ikke styret i Fosen Regionråd. *Her avhenger det av at den enkelte ordfører har klarert sitt standpunkt med sitt kommunestyre før det fattes et vedtak eller en innstilling i styret i Fosen Regionråd. Dette kan før til et bergrenset mandat når man opptrer i Fosen Regionråds styre.*

I referatet fra diskusjonsmøtet mellom innbyggerne sier de at de ser ressursene på Fosen mer under ett enn det kan se ut som politikerne gjør. Men det er ikke sikkert at det blir slik når det kommer til stykket. *Det er ofte enighet i styret i Fosen Regionråd om ulike samarbeidsprosjekt eller næringsutvikling, men når de kommer til kommunestyrene med saken til behandling er det ofte tommelen ned om det er en annen kommune som tjener mer på samarbeidet eller tiltaket enn ens egen kommune.* De lokalpolitikere som var med i denne gruppen av innbyggere sitter også i de samme kommunestyrene som ikke alltid er enige om samarbeidet som planlegges. De syns ofte at de bidrar med langt mer enn de får i belønning eller at de ikke får like mye i belønning som noen av de øvrige kommunene. Det er altså ofte interessekonfliktene er større mellom kommunestyrene enn de er mellom ordførerne.

Noen av respondentene sier at de er usikre på om en eller flere av de andre kommunene har en annen agenda enn det som kommer klart fram i møtene i Fosen Regionråd der både ordførere og rådmenn møtes. At de driver med et mer eller mindre skjult motspill i stedet for det samspillet som er forutsatt for å nå omforente mål for kommunene på Fosen.

Dette kommer frem hos flere, både ordførere og rådmenn, og en av ordførerne påpeker at i eget kommunestyre har de valgt andre løsninger enn det styret i Fosen Regionråd har lagt fram til behandling og at noe av dette har sin bakgrunn i mistenksomhet overfor en eller flere av de andre Fosenkommunene.

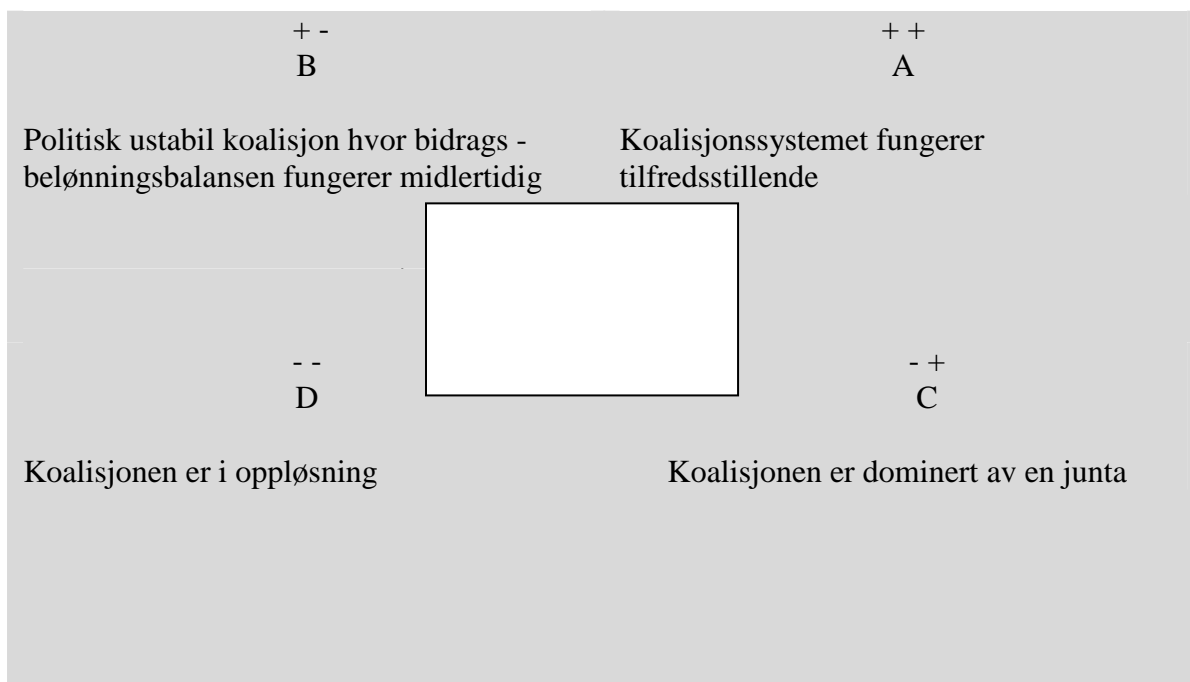
Det som kan synes som å være tilfellet er at fra en begynnelse der alle var på felles søking og felles læring i forhold til å finne nye måter å utføre tjenester og bruke ressurser på en mer effektiv måte, ga mye energi og det opplevdes som svært positivt å bli oppfattet som å være på et "winning team". Når så alle funksjonene fungerer og driften går av seg selv, blir det mindre energi og når så utviklingen oppleves som å ha stagnert, vil noen søke nye utfordringer på egen hånd eller sammen med en av de andre kommunene, men ikke alle. Selvbildet har blitt redusert selv om en av ordførerne er svært tydelig på at med hans kjennskap til regionråd i Norge, så er Fosen Regionråd et meget velfungerende regionråd, og han finner det merkelig at deltakerkommunene ikke er seg dette bevisst lenger.

I følge Busch et.al. vil det være ulike faser med mye energi som blir avløst av roligere perioder der situasjonen konsolideres. Så vil det bli nye perioder med ny energi og utvikling. Samkommunespørsmålet er et eksempel på ny fase der man er ute og søker på nytt etter hvordan man skal finne riktige løsninger for fremtidig samarbeid.

Er en eventuell opprettelse av en Fosen samkommune, eller sammenslåing til færre kommuner på Fosen en løsning, eller er løsningen å gå rett på en Fosen kommune ved å slå alle kommunene helt sammen? Dette vil jeg komme nærmere inn på i forbindelse med forskningsspørsmål 3 der temaet er nettopp hvordan man ser for seg utvikling og endring av samarbeidsmåtene.

Analysen av situasjonen for koalisjonssystemet Fosen Regionråd leder frem til en konklusjon på forskningsspørsmål 1 med de to sentrale dimensjonene, bidrags- belønningsbalansen og

Bidrag-belønningsbalansen



Politisk stabilitet

I følge Busch et. al. vil det være viktig å identifisere nøkkelinteressentene, altså å finne den dominerende koalisjonen. Denne består av de menneskene som i kraft av visjoner, posisjoner og deltakelse i koalisjonen ønsker å realisere koalisjonens mål sammen. I en strategisk analyse av koalisjonssystemet er det viktig å ta hensyn til spesielt to forhold som bør analyseres:

1. Bidrag-belønningsbalansen (interessentenes grad av tilfredshet)
2. Koalisjonens politiske stabilitet (konsentrasjon av makt)

I forhold til bidrag-belønningsbalansen er det viktige spørsmålet om i hvor stor grad interessentene er fornøyde med de nåværende og sannsynlige fremtidige belønningsstrømmene. Dette er et viktig forhold som er bestemmende for organisasjonens strategiske posisjon og strategiske utviklingsmuligheter. For å kunne foreta en kvalitativ vurdering av dette forholdet er det nødvendig å se de ulike interessentene mot hverandre og det forutsetter at forholdet til alle sentrale interessenter og interessegrupper blir vurdert.

Dersom alle interessentene er meget fornøyde med sine belønninger og ikke ser noen trusler i fremtiden, har de liten grunn til å ta initiativ til endringer.

Koalisjonens politisk stabilitet er i stor grad avhengig av om interessentene mener at maktfordelingen er akseptabel. Dersom det er stor misnøye med maktfordelingen, vil det oppstå politiske prosesser som vil ha som formål å endre den bestående maktstrukturen. Dersom det er en sterk maktkonsentrasjon som kontrollerer og styrer de øvrige interessentene kan det også oppstå stabilitet i koalisjonen.

En analysemessig utfordring er knyttet til at makt er et komplekst begrep som har mange dimensjoner. Det kan være spesielt vanskelig å vurdere hvilke maktkilder som har størst betydning i en konkret situasjon, og viktige maktkilder blir gjerne ikke aktivisert og mye av makten kan være skjult.

Det kan i tillegg være vanskelig å danne seg et riktig bilde av hvor fornøyde de forskjellige interessentene er med sin egen bidrag-belønningsbalanse. Det kan være fare for at for eksempel noen kan velge å opptre opportunistisk og utøve et taktisk motspill for å tjene egne interesser.

Fosen Regionråd sånn som det fungerer i dag må man kunne si er en politisk koalisjon som er noenlunde stabil. Det er lite utskiftning av ordførere, alle har vært med i mange år, det er kun en som er inne i sin første periode som politiker, men vedkommende har god kjennskap til Fosen Regionråd og den utviklingen som har foregått fra den spede begynnelse til i dag. Det eneste som kan sies å gjøre koalisjonen noe ustabil er at det er endring i koalisjonen ved at en kommune har vedtatt å gå ut av koalisjonen og en annen kommune er noe usikker på grad av deltakelse fremover.

Selve koalisjonen kan ikke sies å være i oppløsning, så D (Koalisjonen er i oppløsning) er ikke et alternativ for hvor i tabellen en vil plassere Fosen Regionråd som koalisjon for øyeblikket, til tross for at en kommune nå velger å gå ut av Fosen Regionråd for å bli sammenslått med en annen kommune utenfor Fosen. De sier selv at det er pga at kulturforskjellene er for store og at de ikke føler seg som å tilhøre Fosen. Samtidig er det også kommet fram at dersom denne kommunen hadde fått en av vertskommuneoppgavene, så kan det tenkes at de ville ha fortsatt i Fosen Regionråd som egen selvstendig kommune også de neste 10 årene. Men dette sies ikke helt klart og tydelig, det er mer påpeking av at det er større geografisk og kulturell tilhørighet med nabokommunen i Nord-Trøndelag og at flertallet i kommunestyret og i befolkningen derfor ønsker å slå seg sammen med Inderøy og opphøre som egen kommune etter valget i 2011, fra 01.01.2012.

En av ordførerne i en stor kommune sier: "Vi snakker jo i festtaler om å være raus mot de små kommunene, men vi får det ikke til, for de klarer ikke å rekruttere nok folk i de små kommunene til å ta de store oppgavene." Samme ordfører sier at "Vi har mange diskusjoner i kommunestyret om Fosen Regionråd, men det blir sagt der at vi vil være med i Fosen Regionråd på tjenestesamarbeidet og på å utvikle Fosen Regionråd. Noe av årsaken til at vi nå har funnet ny samarbeidspartner innen næringsliv, er at vi var 3 kommuner som la alt til grunn for å utvikle Fosen utvikling og så stoppet det opp pga spørsmålet om hvor det skulle lokaliseres. Det samme skjedde i forhold til utvikling av Fosen landbruk der fagfolkene var enige om hvordan man skulle gjøre det ved å kjøpe tjenester av hverandre. Tre ulike fagområder innen Fosen landbruk skulle lokaliseres til 3 kommuner, deriblant 2 små kommuner, og det skulle ikke være noe hovedkontor. Men det klarte vi politikere å torpedere ved å diskutere hvor et hovedkontor skulle ligge. Kommunestyrene klarte ikke å enes om innstillingene fra styret i Fosen Regionråd."

Ut fra dette er heller ikke C (Koalisjonen er dominert av en junta) en riktig plassering av Fosen Regionråd, da koalisjonen ikke ledes av en junta som styrer alle andre. Alle ordførerne i styret har lik stemmerett og alle kommuner har en stemme uansett kommunestørrelse.

A (Koalisjonssystemet fungerer tilfredsstillende) blir ikke helt dekkende i og med at det forutsetter høy politisk stabilitet og at alle er tilfredse med sin bidrag-belønningsbalanse. Den politiske stabiliteten er i noe bevegelse i og med at flere ser i retning av mer samarbeid

med en eller to av de andre Fosenkommunene, en kommune går ut av koalisjonen og lokaliseringsdebatter og interessekonflikter stopper utviklingsprosjekt som styret i Fosen Regionråd har diskutert seg frem til.

B (Politisk ustabil koalisjon hvor bidrags - belønningsbalansen fungerer midlertidig) er mer dekkende i forhold til dagens situasjon, men den passer heller ikke helt, i og med at koalisjonen er ganske stabil, men det indikeres at de ulike kommunenes tilfredshet med bidrag-belønningsbalansen kan være noe ustabil.

En ordfører sier at ”Vi har nettopp kjørt en prosess med langsiktig plan der vi alle sammen har tenkt at vi må få et sterkere samarbeid i Fosenregionen. Dette har vi jobbet med i 4 år, men jeg tror vi fortsatt har et stykke å gå.” En annen ordfører sier at ”vi har vedtatt våre planer og langsiktig plan for Fosen, med vekt på hva vi skal gjøre videre. Dette jobber vi med nå. Alle ser seg lønt med å ha Fosen Regionråd og vi vurderer og jobber nå med hva vi kan være tjent med å samarbeide om videre. Det er imidlertid et problem hvor formalisert Fosen Regionråd er, hvor juridisk bindende et vedtak i styret i Fosen Regionråd er.”

Et forslag som går igjen hos nesten alle ordførerne og noen av rådmennene er at for å gjøre Fosen Regionråd mer forutsigbart og ikke så sårbar for at de ulike kommunestyrene hindrer vedtak og planer vedtatt i styret i Fosen Regionråd er å la flere politikere, som for eksempel varaordførere og en fra opposisjonen kunne være medlemmer av styret i Fosen Regionråd. På denne måten ville det være en bedre politisk forankring og bedre demokratisk styring av Fosen Regionråd. Derved ville man komme flere steg videre i samarbeidsutviklingen.

Et forslag er at Fosen Regionråd 2 ganger i året skulle møte i alle kommunestyrene og involvere seg, informere og reklamere om nytten av de planene og målene styret har og viktigheten av Fosen Regionråd. ”Det er ikke alle i kommunestyret som forstår hvilken nytte vi har av samarbeidet.” sier ordfører i en stor kommune, en annen ordfører i en annen stor kommune sier: ” De samarbeidsløsningene vi har i dag viser at det er fullt mulig å få til utmerket samarbeid bare man bruker tilstrekkelig tid på diskusjoner og klare avtaler før avgjørelsen og iverksettelsen finner sted. De enkelte kommunene har utviklet sin kultur og funnet gode måter å gjøre ting på i egen kommune, mens denne måten å løse ting på er ukjent i nabokommunen. Det er derfor ikke bare å slå seg sammen, det er en læringsprosess, og

aksepterer man ikke det, så går det ikke.” Dette temaet vil jeg se nærmere på i forbindelse med analysen av forskningsspørsmål 3.

”Vi har en jobb å gjøre for å øke legitimiteten og jeg tror vi skulle jobbet og snakket mer utad om de politiske sakene. Vi har gått mange, mange runder og holdt på i 2 år med langsiktig plan for Fosen, og vi fikk noen strategier på plass med felles kommunestyremøter.” sier ordfører i en mellomstor kommune. Det er alt i alt klart at alle er positive til samarbeidet gjennom Fosen Regionråd. Dette kan gjerne oppsummeres av ordfører i en av de små kommunene: ” Jeg har sansen for Fosen Regionråd slik det er”.

4.2 Strategiske utfordringer

Kommunene opplever som sagt store endringer i oppgaver og rammebetingelser, noe som særlig drives fram gjennom nasjonale reformer. De nasjonale ambisjonene i velferdspolitikken og i regionalpolitikken er store. Kommunene står overfor mer krevende brukere og større kompleksitet, for eksempel innenfor sosialpolitikken og det forebyggende helsearbeidet. Bilder av en moderne kommune kan være forskjellig, men det er vel liten tvil om at både tjenesteproduksjonen og utviklingsoppgavene må løses med utgangspunkt i kompetente fagmiljøer. Befolkningsutviklingen er også en utfordring for kommunene på Fosen.

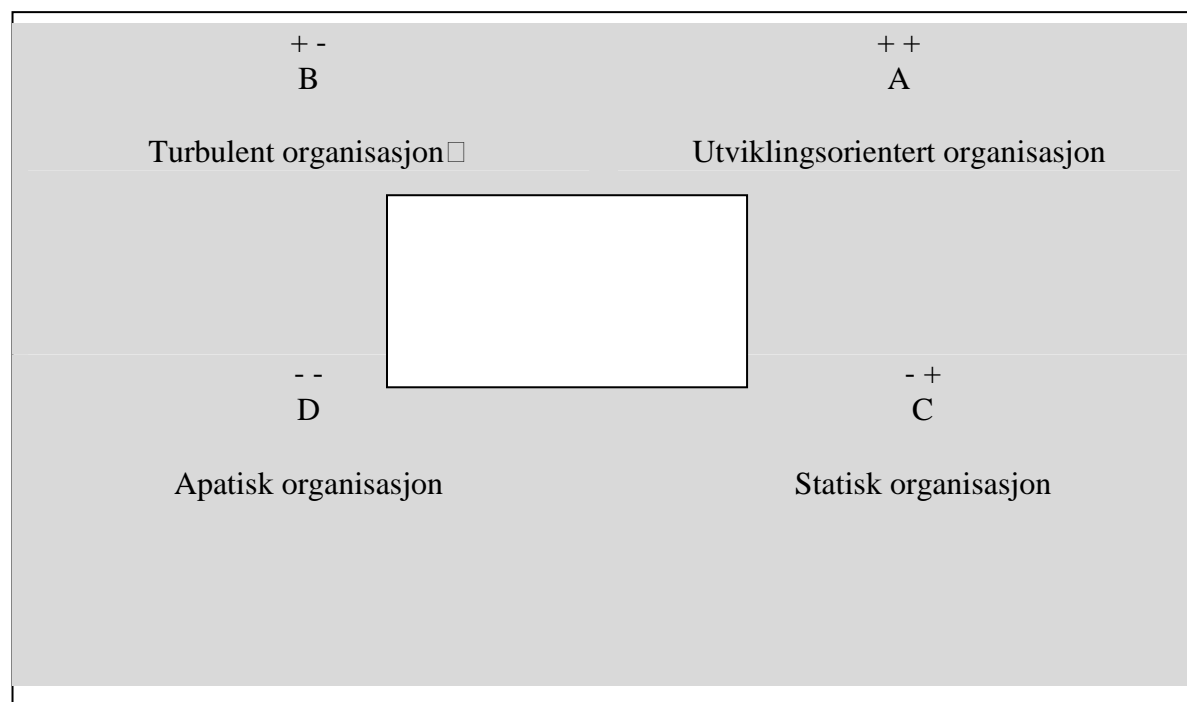
For å belyse dette har jeg analysert mitt forskningsspørsmål 2: *I hvor stor grad har strategiske endringer på Fosen oppstått som resultat av Fosen regionråd som interkommunalt samarbeidsorgan?*

For å håndtere de strategiske utfordringene kreves det en velfungerende strategisk enhet preget av utviklingsenergi og forpliktelse. For å få et bilde av situasjonen på Fosen sånn som den oppleves av rådmenn, ordførere og innbyggere, har jeg som nevnt intervjuet de 8 rådmennene og 8 ordførerne. I tillegg har jeg også her sett på hva gruppene av politikere, ungdom og næringsliv svarer i forhold til disse temaene.

Ut av dette bildet fremstår følgende figur som viser forholdet mellom utviklingsenergi i forhold til forpliktelse slik det beskrives av respondentene. Denne analysedimensjonen vil særlig være avhengig av hvorvidt de valgte og gjennomførte strategiene har fått legitimitet blant ordførere, rådmenn og befolkning på Fosen.

Dette forholdet vises i figur 4.4:

Utviklingsenergi



Figur 4.4

Forpliktelse

I intervjuet har jeg spurt om respondentene mener at de valgte regionale strategiene har gitt ønsket resultat og om de mener at strategiene har fått legitimitet blant lokalpolitikere i kommunestyrene på Fosen.

Hvilken grad mener du regionale strategier gjennom Fosen Regionråd har gitt ønskede resultater?

	Stor grad	Både/ og	Liten grad	Over hode ikke
Rådmenn	1	4	1	2
Ordførere	1	6	1	

Tabell 4.1

Her svarer en av rådmennene, som har vært med nesten hele Fosen Regionråd sin levetid, at i forhold til valgte strategier for å bedre omdømmet, så har samarbeidet gjennom Fosen Regionråd gitt et løft, det samme har begrepet Fantastiske Fosen innen reiseliv og hjemmesidesamarbeidet. Respondenten viser til at det siste vedtatte prosjektet er Fosenveiene, som har full oppslutning i alle kommunestyrene, men responderten mener at her har diskusjon og forankring tydeligvis vært for dårlig i forhold til befolkningen. ”Det viser den prosessen som pågår nå, med aksjonsgrupper, leserinnlegg og diskusjoner i nettavisen og lokalavisen Fosna-Folket med ønske om et annet trasévalg langs kysten der nesten alle på

Fosen bor, og ikke der kommunestyrene har vedtatt at den skal gå, stort sett der den går i dag, i indre strøk av Fosen der nesten ingen bor.”

En annen rådmann som har vært med de siste 10 årene mener at utviklingen som har skjedd på Fosen, både i enkeltkommuner og gjennom Fosen Regionråd er mer et resultat av hva de enkelte kommuner har gjort enn av de valgte regionale strategiske planer. ”Ambisjonene er større enn resultatet på regionnivå.”

En rådmann som har vært med mindre enn ett år mener på sin side at han ikke ser noen resultater av strategiske valg i Fosen Regionråd den tiden han har vært med. Respondenten sier at han har vært med på veldig lite og få strategiske diskusjoner i sin tid, og har veldig liten tro på at man gjennom Fosen Regionråd kan få til ”noe særlig trøkk” på strategisk utvikling. ”Fosen er ikke Fosen, det er stor forskjell på kommunene.”

Det som synes å komme fram i svarene er at de nye rådmennene, som har vært med mindre enn ett år, alle er usikre på om målene i Fosen Regionråd som regional utviklingsaktør er tydelige, og de er usikre på om Fosen Regionråd har markedsført seg som, og ser seg selv som en kraftfull utviklingsaktør.

Ser jeg på svarene fra de rådmennene som har vært med i oppbyggingen og utviklingen av Fosen Regionråd over 21 år, så er de langt mer positive til Fosen Regionråd som utviklingsaktør for hele Fosen og mener at i det store og hele har Fosen Regionråd fått til store endringer i årenes løp, men de fleste av dem påpeker at man de siste årene er kommet til et punkt der utviklingen har stoppet litt opp og der man må bli enige om hvilken vei man skal gå videre. ”Man står i et veikryss og lurer på hvilken vei som er den rette for å komme dit man vil.”

Flere av dem påpeker at de strategiske endringene som er gjennomført er på de områdene det har vært enklest å komme til enighet om. I starten var det som sagt oppbygging av en Fosenidentitet, et samarbeid for å få til en overbygning for reiseliv, oppvekst og lakseoppdrettsnæringen som var målet, og stillinger ble opprettet som et supplement til tilsvarende stillinger i kommunene. Opprettelse av vertskommunemodellen med salg av interne tjenester til hverandre kom også i stand etter en del diskusjoner og motstand i de enkelte kommunene på de områdene der ansatte mistet funksjoner eller ble overført til annen

kommune som arbeidssted og arbeidsgiver. *Men dette har blitt til gode ordninger for de kommunene som har en vertskommunefunksjon. De har alle mistet noen funksjoner, men har fått et større fagmiljø på ett område. De minste kommunene, som bare har avgitt funksjoner og ikke fått noen tilbake på noe område, er misfornøyde.* Likevel sier de fleste av dem også at de ikke ville ha klart å opprettholde en tilsvarende og tilfredsstillende kvalitet på disse tjenestene alene.

En av de nye rådmennene i en liten kommune påpeker at det altoverskyggende i samfunnsutviklingen for kommunene er å få økt befolkningstallet for Fosen og at kommunene ikke har lyktes med det. Selv om kommunene samarbeider, så sliter alle med befolkningsutviklingen. Det å opprettholde folketallet på Fosen er et mål alle i Fosen Regionråd og i kommunestyrene i Fosenkommunene er enige om skal ha prioritet, enten det er små eller store kommuner. Mye av det de enkelte kommunene velger å gjøre ut fra egne strategier har også innbyggerstallet som begrunnelse og fokus.

Samme respondent lurer på hvorfor en ikke lykkes med disse strategiene for å opprettholde eller øke innbyggertallet. Han mener at årsaken ikke er enkel å finne, men spør seg om kanskje ikke Fosen er en så naturgitt region som vi har vedtatt at den er? *”Det hjelper lite å ha politiske vedtak i Fosen Regionråd på at vi er en region om folket ikke ser det som en samlet region.”* Han sier han tror det ligger noe i grunnholdningen til lokalpolitikkerne og mener det er gjort ”en liten bommert ved at småkommunene ikke har fått noen verdens ting fysisk plassert i sin kommune. Det er et stort åpent sår hos mange i mange av småkommunene. Fosen Regionråd er kanskje litt sårbar i forhold til tanken om å være en enhet. Men over tid vil vel Fosen Regionråd utvikles dersom regionsamarbeidet får 10 år til på seg og man er enige om en del viktige utviklingsretninger.”

Kommentar: Det kan nevnes at pr. 01.07.10 har 5 av kommunene på Fosen i Sør-Trøndelag hatt en økning i folketallet, med til sammen 79 personer, mens bare en kommune i Sør-Trøndelag har mistet 9 innbyggere. I Nord-Trøndelag har begge Fosenkommunene mistet innbyggere med til sammen 7 innbyggere. I Fosen sett under ett har derved folketallet økt med 63 innbyggere, og denne økningen har skjedd ved tilflytting i andre kvartal, det vil si fra 1.april - 1.juli.

Flere av respondentene svarer at "vi er avhengige av at politikerne er enige om å tenke de store tanker" og at ingen bryter ut av, eller lar være å bli med i, samarbeidsordninger pga at de er mistenksomme og tenker at den og den er slik og slik når en snakker om andre kommuner. "Vi må vekk fra å være mistenksom overfor hverandre og samles om at alle skal få noe ut av samarbeidet. Det ødelegger litt samhandlingstanken", sier en av dem.

Åpen uenighet og motsetninger er nødvendig i alle organisasjoner for å skape energi og det er ofte akseptert og legitimt å ha fokus på egen kommune og egne utviklingsmuligheter. Det er først når en kommunes representanter i Fosen Regionråd med sin informasjon arbeider i det skjulte for å oppnå egne definerte mål og utnytter sitt eget handlingsrom at opportunistisk adferd kan oppstå. Det er imidlertid ingen av kommunene som klart sier at de selv er mest opptatt av å oppnå egne fordeler, og det kommer tydelig frem at alle er klar over at det er et problem at de minste kommunene ikke har fått noen felles oppgaver lagt til sin kommune. Alle respondentene snakker om at man må være raus mot hverandre, og særlig mot de små, men at de større kommunene ikke får det til. Dette begrunnes med at de små kommunene ikke får tak i nok kompetente medarbeidere, og at de pga sin størrelse ikke har et stort fagmiljø som har spisskompetanse nok på de områdene man ønsker å samarbeide på.

De minste kommunene opplever som sagt dette som et stort problem og ser at de blir færre og færre ansatte på rådhusene og at fagmiljøene utarmes ved at kompetente ansatte blir overført til fellesoppgavene og blir ansatt i en annen kommune. Rådmennene er mest tydelig på dette, men også ordførerne svarer dette i stor grad. Kanskje ikke minst lokalpolitikerne er negative til dette og opplever det som dypt urettferdig. De er likevel klare på at de vet de ikke ville ha klart seg alene i de minste kommunene om det ikke var for samarbeidet gjennom Fosen Regionråd, selv om de også sier at de hadde måttet delta i et samarbeid uansett, men ikke nødvendigvis i Fosen Regionråd. Dette svarer både rådmenn og ordførere i de minste kommunene.

Ordførernes svar på de samme spørsmålene som rådmennene har svart på fordeler seg stort sett også etter om de har vært med lenge eller er relativt nye i Fosen Regionråd sammenheng. Det kan også der være forskjeller ut fra om det er en liten eller stor kommune man representerer. Men en av de ganske nye ordførerne mener at regionale strategier har gitt ønsket resultater ved det at "vi kan bli enige om felles strategier, dette er en fordel når vi skal vise oss fram, har felles stand på ulike arrangement, og der har vi nok vår styrke at vi er flere

som kan hjelpes ad.” Samme respondent er også tydelig på at det som er bra ved å være i et større samarbeid er å kunne stå sammen i forhold til omverdenen generelt. Dette kan eksemplifiseres med dette utsagnet: ”Kommer det en bil over Flakk, så er det få som stopper på Flakk. Da må de gjennom Fosen og om det er Ørland eller Osen har vi felles mål om å få bilene over til Fosen.”

Ordfører i en av de store kommunene sier at noen av de samarbeidsordningene som gjøres i Fosen er satt i gang gjennom Fosen Regionråd, men at kommunene samtidig har vært flinke til å samarbeide 2-3 kommuner sammen på ulike områder, for eksempel legevaktsamarbeidet mellom Ørland, Bjugn og Åfjord og det nye legevaktsamarbeidet mellom Leksvik og Rissa.

Det kommer også fram i intervjuene at det er forskjell mellom kommuner i fylkene i forhold til om de hører til i Nord-Trøndelag eller Sør-Trøndelag. En ordfører påpeker at det blir en viss utfordring med forskjellene mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag. En av de store forskjellene er at *Sør-Trøndelag fylkeskommune nesten ikke er til stede sammen med kommunene i Fosen Regionråd, og møter veldig sjelden på møtene i Fosen Regionråd. Fra Sør-Trøndelag sin side så møter imidlertid fylkesmannen veldig ofte.* ”For Nord-Trøndelag vil det være helt utenkelig at fylkesmannen skulle begynne å møte, han er jo ingen regional utviklingsaktør. For kommunene i Nord-Trøndelag er det Nord-Trøndelag fylkeskommune som er den naturlige utviklingsaktøren og samarbeidepartneren vår på nivået over oss.”

Kommentar: Mangler nøkkelinteressenter på laget?

Alle ordførerne og rådmennene gir uttrykk for at innen de områdene der kommunene samarbeider i dag syns de det fungerer godt. Men de sier samtidig at kommunene må bli flinkere innenfor flere nye samarbeidsområder. De senere årenes strategier har ikke vært like enkle å bli enige om, for nå har det vært tjenester som retter seg mer direkte mot brukerne eller innbyggerne man prøver å samarbeide om.

Særlig det faktum at forsøkene på å få til en felles Fosen Landbruksavdeling med 3 sentrale fagområder fordelt på 3 kommuner ikke ble noe av, har skuffet mange. Her var det også, som nevnt, meningen at 2 av de 3 små kommunene skulle ha hvert sitt fagområde lagt til sin kommune. Om dette hadde blitt realisert ville det antakelig løst problemet med at de små kommunene føler seg forfordelt i forhold til fordeling av arbeidsplasser. En ordfører sier ”

Syns ikke de nye strategiene har gitt resultat, ikke de siste årene. Man la jo en strategi om veien videre fra 2010, men det stoppet opp og forsvant ut i ingenting, der et enstemmig styre i Fosen Regionråd sa en ting og kommunestyrene sa noe helt annet. Det blir feil måte å lede et strategiarbeid på for å få en sterkere region, man må gjøre jobben på forhånd, så man kan gå inn i et styremøte i Fosen Regionråd og vedta noe og vite at dette er forankret i eget kommunestyre, så det ikke blir stor misnøye og mange diskusjoner i etterkant.”

Kommentar: Dette berører forskningsspørsmål 2 i forhold til legitimitet og handlekraft.

Fosen Regionråd har vedtekter og planer som skal ligge til grunn for samarbeidet og strategiene videre, og det står også at ikke alle må være med på alt, 2 kommuner kan godt samarbeide om noe bare seg imellom. Det viser seg imidlertid at noe av årsakene til at det blir uenighet og mistenksomhet overfor nabokommunene er nettopp at noen kommuner begynner å samarbeide mer 2 og 2 og ikke sammen med alle 8 kommunene. Dette kommenteres av de aller fleste kommunene, enten det er rådmenn eller ordførere som uttaler seg, og kan oppsummeres i denne uttalelsen fra en ordfører: ”Men likevel er det fort at vi kritiserer om noen samarbeider bare 2, for da ødelegger man litt for de andre, vi bør helst være sammen om alt. Så de planene vi vedtar legges bort og så blir det mer ad hoc. Vi har jo også lagt planer for en samkommune, men fikk en stor debatt om hvor blir det av demokratiet.”

Det er i følge Busch et. al.,(2007) ikke nok at en organisasjon er i stand til å håndtere sine tekniske omgivelser og skape en tilfredsstillende effektivitet. Den må også ta hensyn til de institusjonelle omgivelsene. Disse kjennetegnes ved at de setter krav og forventninger som organisasjonene må tilpasse seg for å oppnå støtte og legitimitet. Det er ikke nok at Fosen Regionråd har en effektiv drift av sine interne rutiner om de samfunnsmessige sidene ved strategiene ikke er positive for samfunnet som helhet, eller at det er oppnådd stor nok enighet om de valgte strategiene til at de lar seg gjennomføre uten mye støy og debatter.

I forhold til det gjennomførte intervjuet og spørsmål om de valgte strategiene har fått legitimitet blant lokalpolitikere og befolkning så er det tydelig forskjell ut fra om ordførerne diskuterer sakene i eget kommunestyre før det fattes vedtak i styret i Fosen Regionråd eller om de først vedtar noe i Fosen Regionråd og så kommer hjem med et vedtak de skal implementere og markedsføre i eget kommunestyre. Dette kommer til syne når det i intervjuet

spørres om de valgte strategiene i Fosen Regionråd har fått legitimitet blant lokalpolitikere, befolkning og ansatte.

Har de valgte strategiene fått legitimitet blant lokalpolitikere, ansatte og eventuelt innbyggerne?

	Stor grad	Både/ og	Liten grad	Over hode ikke
Rådmenn	3	2	3	
Ordførere	3	3		2

Tabell 4.2

Ordfører i en stor kommune sier: ”Det jeg vet er at i min kommune har ordfører og rådmann, for rådmennene er med på møtene uten stemmerett, fått stor grad av tillit fra kommunestyret. Er ikke sikker på at det er oppnådd legitimitet blant ansatte. Politisk mener jeg at det er viktigst at kommunestyret får informasjon om sakene som angår dem og at jeg skal samrå meg med dem før det tas en beslutning i Fosen Regionråd. Sånn sett har rådmann og ordfører fått en veldig god tillitserklæring fra kommunestyret.”

En mellomstor kommunes ordfører svarer at han ”*tror de valgte strategiene er veldig uklare, alle har selvsagt strategier om vekst, mer næring, mer reiseliv og bygging av felles omdømme, men tror fellesstrategiene for Fosen er såpass uklare at de ikke har all verden av gjennomslagskraft. Det viktigste er kanskje nesten slagordet Fantastiske Fosen*”, noe han mener det er viktig at man har holdt fast ved.

En ordfører i en liten kommune mener at: ”*Målene er godt forankret, strategiene er ikke like godt forankret, men betydelig bedre enn mye annet som skjer i Fosen Regionråd. Strategiene og målene er såpass overordnet at vi har mye de samme tanker om det og det er mulig å bli enige. Vanskeligere å bli enige om det praktiske samarbeidet og fordeling av kostnader.*”

Andre ordførere sier om *dette med legitimitet at utfordringen mest er å få på plass igjen legitimiteten ute i kommunene, få tilbake forståelsen av at Fosen Regionråd er et redskap for kommunene på Fosen for å få til samhold og arbeid med arbeidsplasser som er viktig for alle på Fosen. "Store næringslivsetableringer må vi stå sammen om."*

Respondentene sier samtidig at å bygge legitimitet til ulike prosjekter og strategier i forhold til politikere, befolkning og ansatte er en tøff jobb. Der folk føler at deres tilværelse blir usikker på noe vis, får kommunene, og særlig ordførerne, spørsmål om hvordan dette blir. En

av respondentene svarer dette: "Da er det kun informasjon som må til. Klart man kan være uenige, men *det handler om hvor stor jobb man gjør for å informere og involvere ansatte, innbyggere og politikere.* Den jobben må det være rådmann og ordfører som gjør, som medlemmer i Fosen Regionråd."

Det kommer ganske tydelig fram i intervjuet at de aller fleste ordførerne mener de ikke har gjort en god nok jobb i forhold til å informere og involvere sine politikere i kommunestyret, og at det er sannsynlig at det er årsaken til at en del lokalpolitikere er uenige i forslag og strategivalg som kommer fra Fosen Regionråd. Kommunestyrene kan derved gjøre vedtak som går i mot det som det blir enighet om i styret i Fosen Regionråd. Det å bli nedstemt i eget kommunestyre er neppe noe en ordfører får selvtillit og energi av, og en av dem sier dette ganske klart: "*Legitimitet har vi ikke fått til. Det har vært vanskelig å sitte i Fosen Regionråd og ta sakene med hjem og få markedsført det i egen politisk organisasjon, å få tilslutning til det.*"

Rådmannen i en stor kommune svarer dette om legitimitet:

"Ja, i det store og hele har ordfører og rådmann, og våre tanker og strategier i forhold til Fosen Regionråd, stor tillit i min kommune, men det er vel det at noen saker har vært for dårlig forankret, særlig i forhold til saker som det blir politisk diskusjon om, som for eksempel trasèvalget på Fosenveiene. Her er det befolkningen som kommer med innspill i ettertid, kommunestyrene har gjort sine felles vedtak"

En annen rådmann er mer skeptisk til om man har fått legitimitet og påpeker at i egen kommune har de fått til legitimitet i for liten grad. Den strategiske tenkningen er for lite forankret hos politikerne og ansatte og han mener at strategiene for Fosen Regionråd er veldig lite forankret blant innbyggerne. Kanskje noen på ledernivå i næringsliv og kommune har fått det med seg, men han tror det er lite kjent blant folk flest. "Om du spør 100 på gaten om de kjenner noen regionale strategier vil 99 ikke gjenkjenne noen, tror jeg."

Kommentar: kravet til legitimitet er at strategier skal være klare, kommunisert, forstått og akseptert. Dette oppfyller ikke kravet.

Til sammenligning sier en annen relativt ny rådmann i en liten kommune at over tid har de vedtatte strategiene fått legitimitet. "De samarbeidsområdene vi har i Fosen Regionråd er godt

innarbeidet blant politikerne og ansatte”. Han sier at alle er innforstått med at disse områdene samarbeider kommunene på og så lenge tjenestene fungerer er det ikke noe minus å høre. Respondenten mener imidlertid at på det politiske nivå er det kanskje en grensdragning i forhold til økonomi og opp mot det å beholde kompetansen i eget hus, at det går en smertegrense i forhold til den kostnaden som ligger til disse tjenestene. Respondenten mener det er et problem med vertskommunemodellen der man overhode ikke har påvirkningsmuligheter inn i systemet, og det er vanskelig å påvirke kostnadsutviklingen i og med at det er vertskommunen som setter opp budsjettet for det enkelte samarbeidsprosjektet.

Rådmann i en av de små kommunene fremhever at han i den politiske debatten ser at det er "litt spillfekteri". Med dette mener respondenten at noen har ulike agendaer og motiver, men at i egen kommune er holdningen preget av erkjennelsen av det er helt nødvendig med samarbeid om de skal kunne fortsette å være en egen kommune. ”Det er enighet om samarbeid, vi har ikke noe valg. Det har jeg underbygget i all argumentasjon, og mener derfor at strategiene i noen grad har fått legitimitet i egen kommune, men vi har lang vei å gå ennå.”

Fosen Regionråd er godt befestet på Fosen og er en organisasjon som vært der i 21 år. Mange har hørt om Fosen Regionråd, men mange lurer likevel på hva som foregår der. Noen av respondentene påpeker at i forhold til informasjon og å være i media "og ha tydelig trøkk", så er det ingen informasjonsstrategi som er tydelig fra Fosen Regionråd.

En av respondentene i en stor kommune sier at svaret må bli både/og når det gjelder legitimitet hos politikere og innbyggere, mens rådmannen i en middels stor kommune sier at: ”Ja, jeg mener det er legitimitet i forhold til alle gruppene i min kommune.”

Det at det spriker en del i svarene om legitimitet ser ut til å ligge i det faktum at det er stor forskjell på om ordfører og rådmann har tatt diskusjonene i Fosen Regionråd med til egen kommune, til kommunestyre og ansatte slik at de er delaktige underveis i prosessen, eller ikke. Dette er mekanismer som foregår i alle relasjoner mellom mennesker. De fleste voksne mennesker ønsker å føle at de har kontroll over livet sitt og har noe de skulle ha sagt når endringer planlegges. Som en av ordførerne påpeker så skjer ikke et vedtak i Fosen Regionråd over natten. Det er langvarige prosesser som vanligvis går over flere år før de settes ut i livet. Det skal derfor være god tid til å involvere både kommunestyrerepresentantene og andre ledere og ansatte i kommunene slik at ordfører har kommunestyret bak seg før han/hun stemmer for eller mot noe i styret i Fosen Regionråd.

For å se litt nærmere på hvordan de opplever egen kommunes strategier i forhold til Fosen Regionråd sine strategier har jeg spurt om det har skjedd noen endringer i kommunenes egne strategier og om respondentene opplever at det har blitt lettere å gjennomføre valgte strategier etter at samarbeidet kom i gang. På disse spørsmålene svarer alle rådmenn, unntatt en, at egen kommunes strategier har endret seg i stor grad som følge av opprettelsen og medlemskapet i Fosen Regionråd.

Har den enkelte kommunene egne strategier endret seg som følge av opprettelsen av Fosen Regionråd?

	Stor grad	Både/ og	Liten grad	Over hode ikke
Rådmenn	7	1		
Ordførere	3	4	1	

Tabell 4.3

Den siste rådmannen mener at alternativet ”både/og” er riktig beskrivelse i forhold til endring av egen kommunes strategiske tenkning. *Ordførerne er litt mer tilbakeholdne i forhold til disse spørsmålene. 3 av disse respondentene svarer i stor grad, 4 sier både/og og en sier faktisk at strategisk tenkning og kommunens strategier har endret seg i liten grad som følge av opprettelsen av Fosen Regionråd.*

I det videre vil jeg vise litt nærmere hva rådmenn og ordførere har lagt vekt på i sine svar. Her fordeler som sagt rådmennene seg stort sett i en gruppe som viser at de mener at strategier har endret seg i stor grad uavhengig av størrelse på kommunen og uavhengig av hvor lenge en har vært rådmann i egen kommune. Den eneste som skiller seg ut er en ny rådmann i en liten kommune som svarer både/og. Men det er ikke nødvendigvis derfor han svarer som han gjør, for dette er den kommunen som har valgt å gå ut av Fosen Regionråd samarbeidet og slå seg sammen med og gå inn i Inderøy kommune. Det vil derfor ikke være naturlig å svare at Fosen Regionråd har hatt stor betydning for egen kommunes strategier med mindre man faktisk mener at det er Fosen Regionråd som har fått kommunen til å slå seg sammen med Inderøy. I et tidligere svar kommer det som nevnt fram at det er mer et spørsmål om kulturell tilhørighet enn forhold i Fosen Regionråd som sådan.

På spørsmål om egne strategier har endret seg, svarer denne kommunens ordfører at han mener det har gjort det. Strategien å få til ting i fellesskap har vært der i mange år, men denne

respondenten føler at det er en endring i det siste, og ikke bare for egen kommune. Det er en liten tendens til å se på samarbeid enkeltvis utenfor regionrådet også. ”Se på Rissa og Leksvik som knytter seg sterkt til Trondheimsregionen. Det er noe nytt som har dukket opp de siste 2-3 årene.” Respondenten mener heller ikke det har blitt lettere å gjennomføre egne strategier, men at ”det har vel ikke forverret seg heller.”

De 3 ordførerne som er enige med sine rådmenn i at egne strategier har endret seg i stor grad etter opprettelsen av Fosen Regionråd sier for eksempel at de tror de har begynt å tenke annerledes. I den ene større kommunen påpekes det at de nye strategiene har kommet litt i takt med den generelle samfunnsutviklingen i hele landet. I Fosen Regionråd blir strategiene planlagt og vedtatt ved at det blir enighet om f.eks. at det og det skal skje i Rissa, det i Åfjord og dette i Bjugn. Og så blir det gradvis sånn ved at man bygger videre på de områdene den enkelte kommunen er sterk på. "I den settingen har Fosen Regionråd betydd noe for vår måte å tenke strategi på. Det spiller ingen rolle om Ørland vokser med 200 mennesker om de kommer fra Bjugn eller Åfjord. Det har ikke skjedd noe som har betydning for utviklingen, vi er akkurat like mange til sammen på Fosen fortsatt. Målet må være å holde antallet innbyggere på Fosen. Ikke viktig om en kommune går fram med 50 og en annen tilbake med 12. Det er omtrent like mange innbyggere på Fosen nå i 2010 som i 1950. Men alderssammensetningen er problemet, gjennomsnittsalderen har økt med 15 år.”, sier en av ordførerne.

Det kommer fram at de aller fleste ordførerne sier de mener at samarbeidet og felles strategier har gjort at det er enklere å komme til den politiske ledelsen i Oslo. "Uansett politisk farge på regjeringen, så spør de om vi på Fosen er enige. Er vi ikke det, får ikke vår kommune det vi ber om, gjerne heller ikke andre kommuner pga at vi ikke er enige." Dette er et svar mange av dem gir. Kommunene har mange lovpålagte oppgaver og dersom Fosen Regionråd reiser til Oslo, eller Stortingspolitikere kommer hit for å besøke kommunene på Fosen, så er det en stor fordel, sier også de aller fleste ordførerne. Og når de skal beskrive nærmere hva de mener er det viktigste eksempelet tar de frem Fosen DMS. "Her har Fosen Regionråd vært et fyrtårn og vi er blitt invitert til Stortinget og til departementet i Oslo for å fortelle om det vi har holdt på med. Eller når de kommer hit fra Oslo for å se hva vi driver med, da er det lettere å få gehør for våre prosjekter og strategier. Så for meg er det helt klart en stor fordel og jeg mener det er helt tydelig at vi har større innflytelse gjennom Fosen Regionråd”, sier ordfører i en større kommune.

I en mellomstor kommune mener både rådmann og ordfører at de i den kommunen antagelig ikke har endret sine egne strategier i vesentlig grad som følge av opprettelsen av Fosen Regionråd. De har lenge hatt fokus på videreutvikling og tilrettelegging for næringslivet og det ville de gjort uavhengig av Fosen Regionråd. ”Viktigst å kunne koble oss på SINTEF og NTNU- miljøene og næringsutviklingsmiljøene der.” Også denne kommunen er tydelig på at det er blitt lettere å gjennomføre felles planlagte strategier. At det gir en tyngde når de sier at dette står hele regionrådet bak. ”Selv om ikke alle kommunene er like aktive i alle sammenhenger tror jeg at for eksempel i forhold til Ørland Hovedflystasjon i Ørland kommune har det vært en styrke at dette står det et helt regionråd bak, selv om det er Bjugn og Ørland som drar lasset.”

Strategier skal være under endring, mener en ordfører i en liten kommune, og sier han tror alle tenker annerledes hele tiden. ”Målene er vi kanskje stort sett enige om og de ligger der over tid, men strategiene for å nå dem endrer seg over tid. Men tror ikke det gjøres uten samsvar med de andre rundt oss.” I forhold til om det er lettere å gjennomføre felles strategier så er også denne ordføreren klar på at når man er flere blir det enklere å gjennomføre valgte strategier. ”Tiltakene i Fosen Regionråd bærer preg av at vi er flere som skal dele på arbeid og utgifter, felles kursing, felles team innen oppvekst, mange ting som bærer preg av at vi gjør nytte av hverandre.”

I en verden der rask endring og omforming er blitt selve normen, møter organisasjonene nye utfordringer – man må lære å lære. *I Europa har som sagt forestillingen om å kunne utvikle evnen til organisasjonsmessig og individuell læring høy prioritet, og at dette er nøkkelen til å utforme og styre organisasjoner som kan håndtere de utfordringer man møter i dagens turbulente verden.* (Morgan, 2004). Chris Argys og Donald Schön har, i følge Morgan, vist at folk som føler seg truet eller sårbare, ofte engasjerer seg i defensive rutiner som er utformet for å beskytte dem selv og deres medinteressenter. Disse defensive rutinene handler om å unngå å tape ansikt. I en organisasjonsmessig sammenheng vil regler, formelle strukturer og ulike kulturer og konvensjoner fungere som allierte i arbeidet med å beskytte seg selv, noe som ofte brukes både bevisst og ubevisst.

I intervjuet med ordførere og rådmenn kommer det fram hos flere at de opplever at Fosen Regionråd må lære seg å tenke strategisk for å oppnå et felles mål. Dersom Fosen Regionråd

skal kunne oppnå glød og positivitet fra andre politikere både lokalt og nasjonalt er budskapet fra ordfører i en av de større kommunene på Fosen at ”vi må kunne jobbe sammen om å stille opp og være synlig i media, slik at informasjon og energi kan nå ut til mange. *Vi bør ha noen i media som er interessert i sakene og villig til å formidle gløden til de som jobber med ulike prosjekter.*” Det ble som nevnt tatt initiativ til å starte *Fosen utvikling og Fosen Landbruk*, og da ønsket alle kommunene å delta i det, men når prosjektlederen sluttet, stoppet det opp, i følge denne ordføreren. Flere av respondentene kommenterer at i disse prosjektene var de ansatte enige om løsningene som var funnet, men så ”klarte vi politikere å torpedere det med krangel om hvor hovedkontoret skulle ligge. Enda det ikke skulle være noe hovedkontor, men 3 kontor som delte arbeidet mellom seg etter tema.”, som en ordfører uttrykker det. I denne respondentens kommune blir det påpekt at der tenker de fortsatt Fosen, for de skjønner at alle de øvrige kommunene, selv den største kommunen, heller ikke klarer seg alene i alle sammenhenger. ”Hvordan skal vi for eksempel få til et plankontor på Fosen?” spør denne ordføreren.

En rådmann i en av de store kommunene tror det viktigste med Fosen Regionråd er at kommunene selv har skaffet seg en arena for å diskutere saker, og antyder at det er derfor det til tider kan være ganske harde diskusjoner, ”særlig i rådmannsgruppa siden det er der sakene som oftest starter.” Når saken kommer til styret er man mer over i den offisielle delen og debattene er mer åpen og de fleste diskusjonene gjennomført. *”Men bare det at man har en arena å diskutere på istedenfor at man ikke hadde hatt det, det er kanskje den største gevinsten, slik jeg ser det nå i ettertid.* Og så har vi prestert mye på samarbeidsområdene, særlig innenfor tjenesteproduksjon. Må si vi har vært flinke, tidlig ute og det er mange som ser til oss for å lære, både av våre feil og våre suksesser.”

Denne respondenten sikter til de samarbeidstiltakene som ble startet i starten av Fosen Regionråd innen reiseliv, hjemmesider, kartprogram, elektroniske skjema og tjenestebeskrivelser og innføring av BankID for sikker innlogging. Tjenestesamarbeidet innen regnskap, lønn, skatt og IKT er også eksempler på at Fosenkommunene har vært i forkant av andre kommuner i landet.

Dette er ordninger de fleste av respondentene har tatt med i sine svar på ulike spørsmål. I forhold til det nye prosjektet Fosen DMS, som har vært drevet i 3 år som prosjekt, og som nå er en permanent ordning, har ikke alle vurdert det som vesentlig for sin kommune så langt

ordningen har kommet i august 2010. Dette kan ha sammenheng med at det bare er 3 kommuner, og delvis en kommune til som er direkte deltakere i ordning. Det som er mest synlig er legevaktsamarbeidet og bruk av lokalene ved Ørland medisinske senter utenom legenes kontortid. Men det at man kan komme til en spesialistundersøkelse der i stedet for å måtte reise til Trondheim er mulig for alle de deltakende kommunene.

Dette siste er tydeligvis ikke godt forankret hos alle kommunene, og ligger ikke tydelig i bevisstheten til alle. Det har nok sannsynligvis noe av sin bakgrunn i at geografisk avstand gjør det minst like enkelt for en del kommuner å reise til sitt lokalsykehus som å kjøre til Brekstad i Ørland kommune. Dette igjen har sammenheng med at noen kommuner er knyttet opp til Namdal sykehus i Namsos og Innherred sykehus på Levanger, og ikke St. Olav i Trondheim. Her synes det altså som om grensene mellom fylkene spiller en stor rolle. Samtidig sies det av både enkelte rådmenn og ordførere at dette er noe en arbeider med å få ordnet sånn at det er mulig å få det til å fungere uavhengig av fylkes- og sykehustilhørighet, og at det vil bli enklere når flere funksjoner kommer inn under Fosen DMS sin paraply. Da vil ulike helsetilbud i Fosen DMS ligge i flere kommuner, som Rissa, Åfjord, Bjugn og Leksvik. En nærmere beskrivelse av dette kommer jeg tilbake til i forbindelse med forskningsspørsmål 3.

Kommentar: For å samle alle funksjonene kreves det etter min oppfatning gode prosesser mellom kommunene de nærmeste årene.

Politiske ledelsesprosesser

Politiske ledelsesprosesser handler om å kunne samarbeide med interessegrupper som kan være med på å utvikle organisasjonen, og aktivitetene er rettet mot interessegrupper både innenfor og utenfor organisasjonen. Internt i organisasjonen må det arbeides for å skape grunnlag for en nødvendig forandringsprosess. En sådan strategisk ledelse er en kontinuerlig aktivitet, noe som forutsetter at organisasjonen også er forandringsdyktig. For å få til dette må det drives en aktiv informasjonsvirksomhet, og forståelse for interessentenes ulike behov er derfor svært viktig. Dette bør gjøres ved samtaler mellom de viktigste interessentene og innebærer utvikling og endring av menneskelig adferd. Dette må til for å kunne gjøre endringer i systemet mulig. (Busch, T. et.al., 2007)

Fosen DMS er et nytt samarbeidstiltak som skal løse felles problem og er kanskje et av de fremste eksempler på samarbeidsløsninger som er formålstjenlig for kommunene å ty til i dag når man får et tungt statlig press på seg om å ta over en del av den tjenesteproduksjonen som hittil har ligget til staten. Da tenker jeg på samhandlingsreformen der mange oppgaver skal over i primærtjenestene. I en slik sammenheng blir alle kommunene på Fosen hver for seg for små, og man må finne felles løsninger. Dette er noe kommunene og Fosen Regionråd i følge intervjuene og uttalelser i gruppesamlingene mener de har funnet i Fosen DMS.

En ordfører i en stor kommune påpeker at kommunene samarbeider kun om ca 2 - 4 % av kommunebudsjettet, "så det er ikke stort innhogg i egne strategier, men det må tas hensyn til det når du legger planer for egen kommunes strategier."

Innovative ledelsesprosesser

De innovative ledelsesprosessene er primært rettet mot adferdssystemet der man prøver søke-lære- prosesser for å finne løsninger og nye samarbeidsmåter som gjør det mulig å betjene interessentene gjennom det ressursgrunnlaget som er tilgjengelig. Innovasjon vil innebære mange dilemmaer og krever evne til å både lytte og forstå det som skjer i en organisasjon.

Innovasjon vil vanligvis innebære:

- *aktiviteter som organisasjonslæring, som legger grunnlaget for utvikling i adferdssystemet*
- *systematisk prosjektutvikling - der læringen skal rettes mot prosjekter som støtter organisasjonens eksistens.*
- *Prosjektimplementering - organisasjonens innovasjonsaktiviteter skal implementeres og skape grunnlag for nye læringsprosesser. (Busch, T. et.al., 2010)*

Noen av respondentene sier de er for nye i sine roller i Fosen Regionråd til å kunne svare på hvilke endringer som har skjedd i løpet av de siste 10-15 årene, men mener strategiene har endret seg de siste 3 årene i egen kommune, fordi man har jobbet med hvilke strategier man skal ha for Fosen Regionråd de neste årene. "Vi har blitt mer bevisst på dette og har begynt å lage en strategi for samarbeidet på Fosen", sier en av respondentene.

Samme respondent svarer følgende på om samarbeidet har ført til at det har blitt lettere å gjennomføre egne og/eller felles strategier: "Tror nok det, for hos oss ligger ønsket om utvidet og mer formelt samarbeid på Fosen i bakgrunnen hele tiden". Det kommenteres videre at det er en holdningsbit som må på plass, for det kan virke som om det første som kan slå

medlemmene i styret i Fosen Regionråd er ”hvor skal det plasseres”. ”I forhold til barnevernet som vi nå vurderer å samle for alle kommunene på Fosen, så har det ikke streift meg hvor hovedkontoret skal ligge.”

Det kommer tydelig fram at plasseringsvalget naturlig nok dreier seg om arbeidsplasser, men at denne respondenten mener at den kampen får komme i ettertid, at det er underordnet viktigheten av å få til en god barnevernsordning på Fosen, drevet i regi av Fosen Regionråd. ”Hvis jeg mener at barneverntjenesten på Fosen er bedre for mine innbyggere ved å samarbeide med Fosenkommunene, så er det prioritet 1, og så kommer fighten i ettertid om hvor hovedkontoret skal ligge.”

Samme ordfører påpeker at det kan tenkes at de voksne politikerne tenker i for snevre baner og ikke tenker ”utenkelige” tanker. Dette oppsummeres i dette utsagnet: ”Vi må lære av ungdommene, det var jo utenkelig for meg som 16- åring å ha en kjæreste fra en annen kommune, vi kom oss jo ikke dit. Når ungdommen i dag spør om hvor er bussene, så forstår vi ikke hva de mener, vi har aldri tenkt i de baner. Vi voksne er ikke der enda. Tror likevel vi er mer oppmerksom på hva vi gjør og tenker mer på om vi kan samarbeide for å få til løsninger nå enn tidligere.”

Mange organisasjoner finner det vanskelig å lære og derved kunne utvikle seg på en fleksibel måte. I følge Morgan har Peter Senge pekt på at de fleste organisasjoner har et læringsproblem, men at det at man blir oppmerksom på et problem ofte er det første skrittet til å finne en løsning. For å kunne lære og for å kunne endre seg må medlemmer av organisasjonen kunne forstå hvilke antakelser, rammeverk og normer som ligger til grunn for de nåværende aktivitetene, og være i stand til å endre dem når det er nødvendig. (Morgan, 2004)

Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo legger til grunn at politiske ledelsesprosesser er rettet mot koalisjonssystemet og at den dominerende problemløsningsmetoden er interaksjon.

Organisasjonen kan øke sin endringsevne ved å etablere ulike former for samarbeid eller nettverksløsninger. Selv om dette vanligvis er langsiktige kontrakter som binder organisasjonen, kan de ha elementer som øker den samlede fleksibiliteten.

Denne prosessen favner både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå - noe som innebærer at det kan være aktuelt å involvere og trekke inn interessenter fra alle nivåer i prosessen. Å sette seg mål er å komme til enighet om og oppnå gjensidig forståelse av hvor vi alle sammen vil hen. (Busch et. al., 2007)

Et av spørsmålene i intervjuet var om respondentene etter egen oppfatning mente at de valgte strategiene lettere har gitt ønsket resultat og økt kommunenes fleksibilitet.

Har samarbeidet ført til at valgte strategier lettere har gitt ønsket resultat og økt kommunens fleksibilitet?

	Stor grad	Både/ og	Liten grad	Over hode ikke
Rådmenn	2	5	1	
Ordførere		7	1	

Tabell 4.4

En respondent som er inne i sin 3. periode som ordfører sier at han hadde problemer med å forestille seg hvordan samfunnet i hjemkommunen skulle bli i 2010, og i hvert fall ikke sånn som det ser ut i dag da han startet i 1999. "Hadde bare en klar formening om at det var mye som måtte gjøres, men visste ikke hvordan, men at det måtte man finne i fellesskap. Og sånn er det i Fosen Regionråd også", mener han, og viser til at det kommer nye utfordringer og nye oppgaver, og så blir man enige om ulike strategier som for eksempel at det skal bli utført i Rissa, det i Åfjord og det i Bjugn, der skal det utvikles og så blir det sånn gradvis. "I den settingen er det klart at regionrådet har spilt en rolle for strategitenkingen vår. Det å tenke strategi både samlet og isolert, for egen kommune og for Fosensamfunnet. For det må gå hånd i hånd, ellers er det ingen som får utvikling."

Andre peker på at bortsett fra dette med tjenesteproduksjon, så kjennetegnes Fosen Regionråd, og alle regionråd i Norge, av at en ikke har klart å bryte ned de overordnede målsettingene og strategiene til veldig handlekraftige mål som er målbar. Flere syns det derfor er vanskelig å si noe konkret om fleksibilitet. Men en del sier at vi har fått ønsket resultat og til en viss grad økt fleksibilitet ved at fellesskapet har blitt sterkere sammen enn som enkeltkommuner og ved "å spille på Fosen Regionråd kan man vel få til litt mer, tross alt."

Noen eksempler som nevnes av flere er at som Fosen Regionråd har man større tyngde. I situasjoner som når Ørland vil bygge kulturhus, da skriver man under på at vi står bak alle sammen, så det blir et regionalt kulturhus, slik får de mer penger i tilskudd. Leksvik kommune

bygger fotballhall og vi sier at vi i Fosen Regionråd samarbeider med Leksvik, så får de flere spillemidler siden det er et interkommunalt tiltak. Dessuten er Fosenkommunene også i 2 fylker, så de får tilskudd fra begge fylkene.

Fosen Regionråd fungerer også som *et politisk nettverk*. Ordførerne kan sammen bruke den politikerens som for øyeblikket har kontakter inn i sittende regjering for å åpne dører, og er ikke særlig opptatt av å gå via eget parti. "Sånn er vi altså mer fleksible og har større påvirkningskraft sammen enn hver for oss."

Ved medarbeiderundersøkelsen ble det bare positive tilbakemeldinger i forhold til samarbeidsområdene som drives gjennom vertskommunemodellen. "Vi har i alle fall blitt mer robuste og kan håpe at det har gitt oss større fleksibilitet", sier en av respondentene. "Ellers er det vanskelig å vite, for man vet ikke nøyaktig hva som hadde skjedd om man ikke hadde gått inn på disse samarbeidsordningene."

I forhold til eksempler på innovative ledelsesprosesser med tilhørende organisasjonslæring og implementering av aktiviteter og prosjekter kommer følgende utsagn fram fra flere i intervjuene: *Strategier for nettverk ligger til grunn i alt vi gjør i egen kommune og i interkommunalt samarbeid for å få gjennomført prosjekter og få store ting gjennomført. Det har blitt lettere å komme i kontakt med kommunene gjennom et stort sekretariat, større enn de fleste regionråd med 2,5 til 3,5 stilling i perioder, og har sluppet å gjøre den jobben selv. Det handler om å utnytte ressursene mest mulig rasjonelt og billigst til beste for innbyggerne.* "Innenfor helse tror jeg det er lettest å måle det, gjennom Fosen DMS", sier en ordfører.

En respondent som er rådmann i en middels stor kommune sier at *det er en del områder kommunesamarbeidet ikke har lyktes på*. For å opprettholde fleksibiliteten, og skal man være med i et samarbeid, så "må du ta det med hud og hår". Han viser til at i forhold til for eksempel Fosen DMS så er det klart at den kompetansen som er på dette området i Fosen måtte kommunene ha fått tak i på en eller annen måte. "Den utviklingskompetansen har vi ikke nødvendigvis i våre egne kommuner, men har tilgang til det gjennom Fosen DMS." På den ene siden øker kompetansen og fleksibiliteten, samtidig er produktet der og man er med på de strategiene som legges der. "Det øker fleksibiliteten i utgangspunktet, men i neste omgang må du være med på leken når prosjektet først er satt i gang."

For å få svar på om det er *utøvd strategisk ledelse på gruppe og organisasjonsnivå* har jeg spurt om det er satt opp tydelige krav til kommunene om hvilke plikter og krav som stilles og om det i tilfelle foregår noen form for kontroll med det hver enkelt kommune som organisasjon og hver enkelt ordfører og rådmann bidrar med på et regionnivå.

Er det avklart tydelige krav til den enkelte kommune i forhold til ansvar for, plikter og myndighet til å nå omforente regionale mål?

	Stor grad	Både/ og	Liten grad	Vet ikke
Rådmenn	3	4		1
Ordførere	4	2	2	

Tabell 4.5

En av rådmennene sier at han ikke oppfatter det slik at det er klare krav. Det går etter hans oppfatning på *konsensusprinsippet og diplomatiet* har her sin arena fordi det må diskuteres fram til fellesløsninger. Fosen Regionråd er *en arena for å trene seg i å samarbeide*, ”hadde vi ikke hatt denne arenaen så hadde ting forgått på mail eller telefon enkeltpersoner imellom i stedet for at man samles på bestemte tidspunkt”. Det er *opprettet faggrupper, ledergrupper og beslutningssystem der mange er involvert i en beslutning*. Respondenten nevner for eksempel utredningen om barnevern som er ferdig utredet fra arbeidsgruppen som har leverer sin tilråding til helseledergruppa 23.august 2010. Den blir så levert fra helseledergruppen med sin uttalelse til rådmannsgruppa som så videresender alle uttalelsene til arbeidsutvalget og så havner det til slutt i styret. Da har man hatt en prosess i alle kommunene og involvert de personene som arbeider med dette spesifikke tjenesteområdet. Dette er etter denne respondentens oppfatning et godt eksempel på en veldig god prosess fordi man har gått nedenfra og oppover og ikke bare fattet et vedtak om det først, ut over at man har en klar politisk formening om at det må være hensiktsmessig å utrede dette fagområdet med tanke på samarbeid.

De 3 arbeidsgruppene av ungdom, politikere og næringsliv som ble *nedsatt av Fosen Regionråd i 2008-2009 tegner et bilde av Fosen med store muligheter og bredde særlig innenfor natur, bosetting, livskvalitet, næringsliv og arbeidsmarkedet, utdanning, kultur og helse*.

Ungdommene beskriver at det *har skjedd en sosial og kulturell integrasjon på tvers av dagens kommunegrenser på Fosen. Kommunikasjoner, reiseavstander og folks mobilitet har endret*

seg, og det har over tid vokst fram et omfattende regionalt samarbeid, som har gitt mange gevinster, etter deres oppfatning. Men de mener at samarbeidet preges av for dårlig forankring i primærkommunene.

Og en av ordførerne påpeker et viktig strategisk utviklingsområde der han mener det er klare krav til hva deltakelsen innebærer i dag og hvor man tenker utviklingen skal gå videre. ”Nå holder vi i Fosen Regionråd på med å bygge opp et fyrtårn, Fosen DMS som er lokalisert til Brekstad. Det er en av de viktigste tingene fremover som vi kan drive med, lykkes vi med det, noe jeg tror, så har Fosningene fått et glimrende tilbud.”

I hvilken grad og hvordan gjennomføres kontroll av den enkelte kommunens faktiske bidrag til regional strategisk utvikling?

	Stor grad	Både/ og	Liten grad	Over hode ikke
Rådmenn		4	2	2
Ordførere		6	1	1

Tabell 4.6

I forhold til om det gjennomføres kontroll med enkeltkommunenes bidrag til fellesskapet i Fosen Regionråd, sier de fleste at det er lite kontroll ut over det som foregår rent økonomisk. Det er jo tydelig om pengene som er satt opp i vedtatt budsjett for Fosen Regionråd kommer inn fra kommunene eller ikke, og revisjonen kontrollerer at de samarbeidsområdene som er i drift gjennom vertskommunemodellen drives etter avtaler og i henhold til lover og regler. Men ut over det er det ingen kontroll av om noe man er blitt enige om på et styremøte i Fosen Regionråd blir utført. Det sies gjerne heller ikke i klartekst at til neste møte skal for eksempel ordfører i Rissa, Bjugn og Osen utrede eller utføre noe konkret, og at det så følges opp på neste møte. Dette er det flere som kommenterer som en ulempe, og de påpeker at det som oftest fører til at ingen gjør noe til neste møte, de forventer at en av de andre gjør det.

I forhold til arbeidet med å utvikle en strategisk regional plan har man slitt med å få gjennomslag for den selv om den er vedtatt, den blir ikke fulgt til punkt og prikke, selv om vi har vært med på å vedta planen, men den er ikke i daglig bruk, for mye av den har druknet i samkommunediskusjonen.

Samtidig er det stort sett enighet om at innen de områdene som allerede er vedtatt og igangsatt er det tydelig hva som forventes av den enkelte kommune. En av ordførerne sier det ganske klart og dette kan oppsummere det som kommer fram fra de fleste respondentene: ”Både innen økonomi og hvordan vi praktisk skal gjøre ting i forhold til vedtak og hvilke ressurser vi

stiller til rådigheter *er ganske klare*. Administrasjonen i Fosen Regionråd er rimelig tydelig og *setter opp samme saksframlegg* til vedtak i alle kommunene, *så dette bør være helt klart*.

Kontroll føres selvsagt økonomisk, enten kommer pengene eller så kommer de ikke. Men regional utvikling er oftest enkeltprosjekt og hvordan den enkelte ordfører involverer og følger opp er vi vel litt dårlige på. *Vi sitter ikke i Fosen Regionråd og snakker om at du blir med og hjelper meg på dette*, eller at Arnfinn, Hallgeir og Per får ansvar for å være politiske pådrivere i denne saken. *Vi delegerer ikke ansvar, vi vedtar prosjektet og så drar vi hjem, og kommer på neste møte og ingenting har skjedd*.

Men døgnet har bare 24 timer, vi har ikke tid til et prosjekt til. Kanskje *vi skulle sagt at politisk nivå i kommunene hadde ansvar for å følge opp saken, og at det så var opp til kommunen å bruke varaordførere, eller hovedutvalgsleder til å følge opp prosjektet*. Da ville det vært lettere å få *et enda mer vitalisert Fosen Regionråd og vi ville fått engasjert flere*. Vi ville kunne gjøre hverandre gode ved at de som er god på et område jobber mest med det området. De som skal jobbe med det må gløde for saken, ellers tror man ikke på det. Det er lett å sitte rundt et bord og bli enige om hva som bør gjøres, men når ingen har direkte ansvar for å gjøre noe, så skjer det lite. Pengene kommer, men skulle gjort mer for å involvere hver enkelt ordfører og rådmann, hver enkelt kommune."

En annen respondent sier han tror rådmannsgruppa og *styret burde gi tøffere tilbakemelding til vertskommunene i forhold til oppgaver som skal løses*. Respondentens kommunestyre har tatt opp den økonomiske situasjonen flere år på rad i forhold til budsjett, der samarbeidsområdene gjennom Fosen Regionråd har lagt på 3,5 % lønnsvekst og prisstigning, mens i egen kommune har budsjettet måttet skjæres ned. Respondentene er skuffet over at det ikke har blitt en tøffere effektivisering innen regionrådets samarbeidsordninger, der budsjettene har økt mens respondentens kommune har måttet redusere de områdene som ligger igjen i egen kommune. "Skulle gått en sterkere bestilling fra rådmannsgruppa til de ulike områdene."

Til slutt tar jeg med en uttalelse i et intervju som også tar opp forholdet til de vedtatte samarbeidsområdene og beskriver det som at *når man først er kommet i gang med et samarbeid er det klart og tydelig hva som er vertskommunen sin rolle*. Personalet slutter for eksempel ikke å tenke personal fordi om Fosen lønn ligger i Åfjord, det er bred kontakt hele veien mellom kommunene, og det må det være. Kontroll får man gjennom økonomien, en skal

ikke gjøre store grepet før det merkes. "Når en kommune reduserer sitt tilskudd med 10 % i forhold til et allerede vedtatt budsjett, så er det klart det merkes. Men på de allerede vedtatte samarbeidsområdene mener jeg det kontrolleres ganske godt."

Oppsummerende konklusjon på Forskningsspørsmål 2

Ut fra de svarene jeg har fått ser det ut som at interessentene i stor grad er klar over nytten av samarbeidet som har utviklet seg. Det som kommer fram som misnøye er i all hovedsak at det går for sakte, er for få strategiske diskusjoner og debatter og at noen føler at de ikke får store nok belønninger i forhold til bidragene. Utviklingen av Fosen DMS som blir nærmere beskrevet i forskningsspørsmål 3, er et utviklingsprosjekt som er under stadig utvikling, man søker og lærer underveis. Her gir noen av kommunene andre svar enn de kommunene som er mest involvert i prosjektet, noe som tyder på at informasjonen og kommunikasjonen i forhold til denne utviklingen ikke er tydelig nok, slik at alle har samme forståelse av hva de er med på.

De analytiske utfordringene er at det kan være vanskelig å måle grad av forpliktelse og utviklingsenergi, for forpliktelse og energi er ikke stabile variable. Særlig kan utviklingsenergien endre seg fort, både i positiv og negativ retning.

Jeg mener det er en interessant observasjon at de alle snakker om vi når de blir intervjuet. Vi i Fosen, vi må gjøre, eller vi tenker atosv. osv. Som nevnt tidligere er altså Fosenidentiteten noe som har utviklet seg tidlig og ser ut til å ligge der som en selvfølge i alles bevissthet. For 20 år siden ville de alle ha vært bare opptatt av egen kommune og lokale behov og ingen ville ha tenkt på Fosen som noe de hadde felles og som de ønsket å utvikle sammen. Ingen av dem ville sagt "vi" i forbindelse med nabokommunene for 20 år siden.

Fosen Regionråd og adferdssystemet i denne organisasjonen ser derfor etter min oppfatning ut til å kunne ligge tilrette for fortsatt utviklingsenergi og forpliktelse ved at de alle identifiserer seg med sin rolle og sine nabokommuner i organisasjonen Fosen Regionråd. De aller fleste er også deltakere som har vært med lenge og er fortsatt opptatt av videre utvikling av Fosen Regionråd på nye samarbeidsområder. Det faktum at de nyeste representantene, enten det er ordfører eller rådmann, er mer usikker på om det foreligger tydelige strategier og at det fortsatt vil skje en utvikling kan man se som klar interesse og grunnlag for å tilføre organisasjonen mer energi. De virker mer utålmodige i sine uttalelser enn uinteresserte.

Likevel er det tydelig at ikke alle opplever at de er trygge nok i forhold til sine nabokommuner, og noen er klart mistenksomme overfor en eller flere kommuner i samarbeidet, og tror kanskje de andre har en skjult agenda.

Konklusjonen på mitt forskningsspørsmål 2 blir derved at dagens kommuner og dagens kommunesamarbeid på Fosen ikke er godt nok tilpasset utfordringene. Kommunene tar til en viss grad utgangspunkt i pågående reformer og trender på ulike områder, men det synes å være enighet om at det ikke er tilstrekkelig slik det er organisert i 2010. Dette har ordførere, rådmenn og befolkning på Fosen gitt som svar ut fra eget ståsted på spørsmålene som er stilt i intervjuene i forhold til disse områdene som har tilknytning til mitt forskningsspørsmål som har strategisk endrings- og utviklingsledelse som tema.

4.3 Fremtidig utvikling

Vi har et kommunesystem i Norge som tilsier at alle norske kommuner skal løse de samme lovpålagte oppgaver. Generalistkommunesystemet skal videreføres og foreløpig skal det være frivillighet i spørsmålet om kommunestruktur. Ubalanser mellom lokale ressurser og pålagte oppgaver kan skape uønskede ulikheter i tjenestetilbudet og medføre ulik evne til å påvirke egen utvikling.

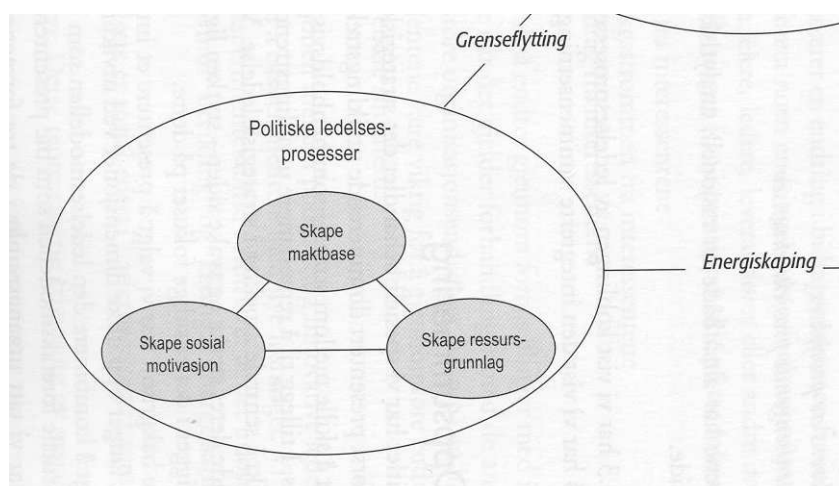
Man ser trekk ved reformbildet som staten, ved regjering og Storting, legger opp til og som tilsier at moderne kommuner må være sterkt samarbeidsorienterte for å løse utfordringer på tvers av kommunegrenser og forvaltningsgrenser. For tiden diskuteres bl.a. hvordan kommunene skal samordne sin kommunehelsetjeneste med den statlige helsetjenesten. Samhandlingsreformen vil stille krav til et vesentlig mer formalisert og forpliktende interkommunalt samarbeid mellom kommunene. På sikt kan reformene innenfor helse også begrunne større kommuner, spesielt dersom samme type tenkning fra statens side gjør seg gjeldende på andre sektorområder. For om mulig å kunne skissere en nødvendig fremtidig organisasjonsform for kommunene på Fosen for å møte disse utfordringene, har jeg stilt en del spørsmål til rådmennene og ordførerne som har tilknytning til mitt siste forskningsspørsmål.

Forskningsspørsmål 3: Hva er kritiske faktorer for å kunne komme fram til en mer forpliktende organisering av Fosen Regionråd?

Det som ligger bak mitt siste forskningsspørsmål og spørsmålene i intervjuene er noen refleksjoner jeg har gjort meg underveis i oppgaven der jeg ønsker å få svar på hva som må til for å ha nok handlingskraft til å kunne gjennomføre strategisk samhandling i Fosen Regionråd. Etter de svarene jeg har fått tidligere i oppgaven kommer det frem at det oppleves som et problem at kommunene i Fosen Regionråd ikke har tilstrekkelig legitimitet for sine prosjekt og samhandlingstiltak. Dette kom som nevnt frem i forbindelse med forskningsspørsmål 2, der de fleste rådmenn og ordførere mener de i dagens Fosen Regionråd ikke har fått til tilstrekkelig legitimitet. Hva må til og hva kreves for at Fosen Regionråd skal få en tilstrekkelig stor maktbase med tilhørende beslutningsmakt, hvordan skal de kunne få dette i form av et mandat fra de enkelte kommunestyrene? Dette er et tema som ble påpekt av de fleste respondentene som noe som ikke var på plass i dagens organisering av Fosen Regionråd.

Jeg har spurt respondentene om hva de mener må til for å øke den strategiske samhandlingskraften. Spørsmålene er formulert slik at de skal kunne gi et bilde av i hvilken grad de mener det er mulig å skape en tilstrekkelig maktbase, tilstrekkelig sosial motivasjon og å få til et stort nok ressursgrunnlag.

Dette ligger til grunn som en premiss for den videre analysen. For å finne svar på mitt forskningsspørsmål 3 vil jeg derfor benytte den følgende delen av modellen til Busch, T. et.al.(2007) som vises her i figur 4.5



Figur 4.5

Styret i Fosen Regionråd har de siste årene hatt utvikling av en langsiktig plan for Fosen Regionråd på agendaen, og det har vært avholdt 2 felles kommunestyremøter, et i 2009 med

tema videre utvikling av Fosen DMS og nå i 2010 spørsmålet om en samkommune på Fosen. Dette har vært gjort fordi man ser at det er nødvendig for kommunene å samhandle mer enn de gjør i dag om de skal ha nok ressurser til å gi innbyggerne det tilbudet av tjenester som de forventer. Disse felles kommunestyremøtene har vært holdt som en strategi i forsøket på å få tilstrekkelig motivasjon for de ulike prosjektene blant lokalpolitikere i alle kommunene. Dessuten for å få til en større grad av felles forståelse slik at vedtak i styret i Fosen Regionråd har den tilstrekkelige grad av legitimitet og makt til å kunne innstille til vedtak som blir fulgt opp og eventuelt vedtatt av kommunestyrene i alle kommunene i ettertid.

Strategisk samhandlingskraft

Disse temaene er høyst aktuelle når en skal se på mulighetene og retningen på det fremtidige samarbeidet på Fosen. For å beskrive situasjonen i kommunene på Fosen vil jeg si litt om dagens kommunesamarbeid. Som tidligere nevnt har en kommune besluttet ved folkeavstemming å gå inn i Inderøy kommune og ut av Fosen Regionråd og opphøre som Mosvik kommune fra januar 2012. Mosvik er en randkommune som ligger i Nord-Trøndelag og er tilknyttet Inderøy med en bro, så avstanden er kortere i den retningen enn mot de øvrige kommunene på Fosen. Av de gjenværende 7 kommunene er det ytterligere en randkommune som vurderer å skifte fylkekommune fra Sør-Trøndelag til Nord-Trøndelag. Det vil i seg selv ikke ha noen stor betydning i Fosen Regionråd, ut over at denne kommunen har meldt seg ut av Fosen DMS. Denne kommunen er fortsatt med i de øvrige samarbeidstiltakene gjennom Fosen Regionråd.

Rissa og Leksvik kommuner har gått sammen om næringsutvikling og brannberedskap med Trondheimsregionen. Som en av ordførerne sier, så ville han tro at ”befolkningen i en folkeavstemming i dag ville gått inn for sammenslåing av disse to kommunene”.

Endelig må det nevnes at Bjugn og Ørland kommuner har felles personalavdeling, felles IT-avdeling, felles legevakt, felles feiervesen og branntilsyn, felles elektronisk arkiv, felles sentralbordsystem der man ringer internt til hverandre. Dessuten felles landbruksavdeling med felles landbruksnemnd som består av like mange politikere fra begge kommunene som avgjør saker for begge kommuner. (som de eneste kommunene i Norge!).

Disse endringene i forholdet mellom og samhandlingen mellom kommunene på Fosen kan etter min oppfatning være egnet til å svekke samhandlingskraften i Fosen Regionråd.

Visjoner - fremtidsbilder

For å få et innblikk i hva innbyggerne i Fosenkommunene tenker om fremtiden for Fosen Regionråd, vil jeg starte analysen med en gjennomgang av noen av svarene fra de 3 nevnte arbeidsgruppene som ble nedsatt av Fosen Regionråd. *De konkluderer som nevnt med at det over tid har vokst fram et omfattende regionalt samarbeid, som har gitt mange gevinster, men som innbyggerne mener preges av for dårlig forankring i primærkommunene. De peker videre på at lokaliseringsstrider hindrer større gevinster som man kunne fått ved felles politisk mobilisering. Gruppene påpeker videre at de mener det er mangelfullt utnyttet samhandling mellom næringsliv og kommunene - og for dårlig tilrettelagt infrastruktur til å fremme sterkere integrasjon.*

Dette siste punktet er det imidlertid tatt tak i ved prosjektet Fosenveiene og videre utbygging av bredbånds fiberkabel mellom kommunene. En respondent, en rådmann, i en større kommune svarer at Fosen Regionråd har jobbet godt på noen områder, som for eksempel Fosenveiene, der Fosen Regionråd har initiert og hatt hånd om prosjektet. Der har også næringslivet på Fosen vært involvert sammen med kommunene, og til sammen har næringslivet på Fosen bidradd med alle utviklingsmidlene næringslivet på Fosen har tilgjengelig som sin andel i prosjektet. En annen respondent, som er rådmann i en middels stor kommune, svarer noenlunde det samme og sier at i forhold til infrastruktur har vi fått til Fosenveiene, noe som viser *at det lar seg gjøre å få til samarbeid mellom kommunene og næringslivet, "det er et premieeksempel på at det går an".*

Arbeidsgruppene har videre sett på hva de mener er strategiske utfordringer og ambisjoner og har kommet fram til at det er nødvendig med noen få og tydelige områder for regional mobilisering for å sikre kompetanse, samordning av ressurskraft og utvikling av vekstkraft. *Arbeidsgruppene foreslår følgende områder; Fosen oppvekst, Fosen utvikling, Fosen reiseliv, Fosen landbruk, Fosen helseregion, Fosen ungdomsråd og Miljøvern/alternative energitiltak.*

Andre aktuelle områder for å styrke samarbeidet og utvikle nye områder mener de er; *barnevern, NAV, personal, brann/beredskap, kommunalteknikk, plan og areal, bibliotek/kultur og IKT.*

Arbeidsgruppene har satt opp følgende fremtidsbilder og hvilke ambisjoner for regionalt samarbeid de mener man bør ha i Fosen:

- samle ressurser og kompetanse
- motvirke sentralisering
- Fosen som merkevare
- være operative og kraftfulle
- demokratisk styring
- Fosen Regionråd mer ansvar og beslutningsmyndighet
- begrunnelse for ny kommunestruktur:
 - naturlige bo-, service- og arbeidsmarkeder
 - naturlige geografiske enheter
 - effektive enheter med god kvalitet og store fagmiljø
- anbefalt å jobbe videre med:
 - Sammenslåing Ørland og Bjugn, ev. med Åfjord
 - Sammenslåing av Rissa og Leksvik, ev. med Mosvik
 - Sammenslåing Åfjord/Roan, ev. med Osen

En av representantene for lokalpolitikerne som var med i en av de 3 arbeidsgruppene oppnevnt av FR oppsummerer sitt inntrykk og sine meninger slik:

”Hva er best for innbyggerne i min kommune? Dette er den overskyggende hovedsak for meg. For å holde på våre innbyggere er vi nødt til å levere bedre tjenester og det klarer vi ikke alene.

Jeg tror det beste for innbyggerne i min kommune er om Fosen hadde vært en kommune. Dette ville blitt en tung aktør i Midt-Norge. Jeg ser imidlertid at dette synes urealistisk i dagens situasjon. Samtidig er det vanskelig å ivareta de demokratiske forpliktelser innen for det eksisterende Regionrådet. Dette vil kreve at Regionrådet

tildeles et klarere politisk mandat, jeg ser ikke at det politiske nivået er ivaretatt godt nok i dagens struktur. Saker fra regionrådet har ikke i dag en naturlig plass i kommunestyret.”

Dette viser at det er ikke bare ordførere og rådmenn som diskuterer og vurderer hvordan det fremtidige samarbeidet best bør organiseres. Lokalpolitikkerne, næringsliv og ungdom er også opptatt av at Fosen Regionråd bør ha større politisk innflytelse og makt i forhold til kommunestyrene.

Erik Johnsen (1995: 83) sier at maktpillet mellom samarbeidende enheter er både uunngåelig og hensiktsmessig for det ledelsemessige samspillet, og sier videre at dette betyr at den interne kommunikasjonen mellom de ulike nivåene både administrativt og politisk, og mellom disse må fungere.

For å få klarhet i hvordan ordførerne og rådmennene som deltar i Fosen Regionråd ser på mulighetene i fremtidens samarbeid og organisering av Fosen Regionråd har jeg spurt dem om hvordan de tenker å møte krav som helsereformen, utvikle næringsliv og infrastruktur og møte demokratiske utfordringer.

I forhold til mitt spørsmål i intervjuet om kommunene og dagens organisering av Fosen Regionråd er tilstrekkelig til å kunne møte utfordringer innen helsetjenester som samhandlingsreformen er kommunene noe delte i sine oppfatninger. En av rådmennene i en middels stor kommune mener det er store utfordringer for kommunene, særlig i forhold til kommunestørrelse og kommunestruktur på helseområdet, og at kompetanseutfordringen er så stor at dagens kommunemodell ikke er tilstrekkelig. Om den juridiske modellen for Fosen Regionråd er god nok kan også være et spørsmål, men så handler vel ikke samarbeid så mye om paragrafer og modeller, ”det handler mest om vilje, raushet og samarbeidsevne.”

En rådmann i en av de små kommunene tror ikke det er tilstrekkelig med den måten kommunene samhandler i dag, og mener kommunene blir for små. Respondenten mener også at selv om det er et godt samarbeid mellom de fleste kommunene gjennom Fosen DMS, så er det ikke noe klart samarbeid om pleie og omsorg, som er det største og vanskeligste området for kommunene i fremtiden. ”Vi vet vi blir eldre og får større behov for oppfølging.” Selv om

et godt fungerende Fosen DMS kan avlaste noe, mener respondenten dette ikke nok. ”Tror at om vi skal få til noe på dette området må det til noen andre samarbeidsformer enn sånn Fosen Regionråd er organisert i dag”.

Av styreleder i Fosen DMS får jeg opplyst at Fosen DMS er et prosjekt som har vært igangsatt de siste 3 årene og som ble opprettet som en permanent ordning i 2009 som et IKS (InterKommunaltSelskap). Selskapet måtte ha en forretningsadresse, og dette ble Brekstad i Ørland kommune, pga at de allerede har spesialisthelsetjenesten på Fosen som allerede lå på Brekstad gjennom Ørland medisinske senter. ”De har vært flink tidligere og tatt initiativ, og har etablert ordninger som det var naturlig å adoptere i Fosen DMS”.

Fosen DMS skal være en paraply for helsesamarbeid mellom kommunene, og under Fosen DMS skal tjenestene deles på mange ulike steder i Fosen. Nå er det ansatt en samfunnsmedisiner, som er kommunelege i Leksvik og en folkehelsekoordinator som er tidligere fysioterapeut fra Ørland. Planen er at utviklingen går videre ved å innlemme kreftpoliklinikken i Rissa. Styret i Fosen DMS har sagt klart fra om at denne poliklinikken ønskes inn i Fosen DMS.

Det er en dialysestasjon i Leksvik i dag, og Fosen DMS har bedt Leksvik kommune og Innherred sykehus å avklare mulig bruk av dette under paraplyen Fosen DMS, siden det er Innherred sykehus på Levanger sitt utstyr. Får Fosen DMS ja til å kunne bruke utstyret, så blir det lagt inn under deres paraply. Det er etablert en felles legevaktordning mellom Åfjord, Bjugn og Ørland, der også Roan nå har fått et tilbud. Slik at Fosen på legevakt vest har 4 kommuner og på legevakt øst har vi 2 kommuner, Leksvik og Rissa. Begge disse legevaktordningene skal fases inn under en felles Fosen DMS- paraply i fremtiden.

Når det gjelder Hysnes Helsefort i Rissa, så er det et eget prosjekt i Rissa kommune som har signalisert at når dette prosjektet er fullført ønsker de at det skal fases inn under Fosen DMS. Fosen teamet (inne psykiatri) og Barne og ungdomspsykiatrien i Åfjord bør også høre til i Fosen DMS. ”Så alle de helsetilbud som ligger i 1. linjetjenesten og i skjæringen mot 2. linjetjenesten vil i tidens løp havne inn under Fosen DMS – paraplyen.”

Sånn vil man få tilgang til kompetansen uten å hele tiden måtte reise langt for å få tak i den. Og det som kan bli de minste kommunenes lokale gevinst i helsereformen er det som heter ”forsterket sykehjemsordning” der sykehjemmet ligger under medisinsk ansvarlige leger ved St. Olavs Hospital som server dem hele tiden via internett. Det vil være en styrking av det medisinske tilbudet til alle innbyggerne i alle kommunene på Fosen. Åfjord har gjort en god innsats tidligere innen livsstilsenter og det legges opp til en utvikling i retning av noe sånt i Fosen DMS, og denne delen kan havne i Åfjord. Bjugn har vært flink innen det med lindrende behandling ved livets slutt tidligere, og har utdannet en del sykepleiere innen dette området og kan være attraktiv som base for den type behandling. For det er snakk om kompetansedeling mellom kommunene på Fosen.

En av respondentene i intervjuet påpeker at Fosen DMS er et tydelig eksempel på at grenser er flyttet, eller revet ned, mellom kommunene på Fosen og at dette samarbeidsprosjektet skaper et langt bedre ressursgrunnlag for alle kommunene ved hjelp av det nære samarbeidet med St. Olav Hospital og Helse Midt-Norge. Det er imidlertid en kommune som ikke er med på denne ordningen lenger og har meldt seg ut av dette samarbeidsområdet pga at de har Namdal Sykehus som sitt nærsykehus. Årsaken er at det er 2 timers kjøretur til Brekstad i Ørland, og det vil da bli unaturlig å dra så langt først for så eventuelt å bli sendt tilbake 2 timers kjøretur før en må kjøre vel en time til for å komme til Namdal sykehus.

Det er etter en respondent i en stor kommunes mening at det er ”småkommunene som vil ha mest å hente på kompetansesiden og på å være med i digitale Fosen”. En rådmann påpeker at Fosen Distriktsmedisinske senter allerede er i drift og at dette samarbeidet på Fosen i stor grad er lagt til grunn ved utarbeidelsen av den nasjonale reformen som nå er på trappene.

Fosenkommunene har allerede et nært samarbeid med St. Olavs Hospital der spesialisthelsetjenesten kommer til Brekstad og undersøker og behandler pasientene i stedet for at pasientene må dra til Trondheim. Den somatiske delen er på Brekstad i Ørland kommune, mens psykiatri ligger i Åfjord og kreftpoliklinikk ligger i Rissa kommune. "Her vil Fosensamarbeidet slik det er i dag fint kunne følge opp reformen som er under utarbeidelse."

Er dagens primærkommuner og dagens kommunesamarbeid på Fosen tilstrekkelig til å møte utfordringer som samordning av kommunal helsetjeneste med den statlige helsetjenesten?

	Stor grad	Både/ og	Liten grad	Over hode ikke
Rådmenn	2	4	2	
Ordførere	5	3		

Tabell 4.7

Kommentar: Det som kan være en interessant oppdagelse i forbindelse med svarene som er gitt i forhold til samhandlingsreformen og kommunenes mulighet til å få til en ordning som fungerer gjennom Fosen Regionråd er at rådmennene jevnt over er mer usikre på om denne reformen er tilstrekkelig enn ordførerne som alle faktisk er veldig sikre på at Fosen DMS vil kunne utvikles til å være tilstrekkelig til å møte samhandlingsreformen.

En ordfører i en stor kommune sier for eksempel: ” Se for eksempel på Fosen DMS. Her har Fosen Regionråd vært et fyrtårn og vi er blitt invitert til Stortinget for å fortelle om det vi har holdt på med, og de kommer hit for å se hva vi driver med, da er det også lettere å få gehør for videre utvikling.” Og en ordfører i en liten kommune mener at det viktige her er Fosen DMS-ordningen på Ørland, som etter respondentens mening absolutt er et ledd i å møte samhandlingsreformen, men at det krever stadig utvikling på området for å få til tilstrekkelig fellesskap.

"Man vet at kommuneloven ikke hjemler noen veldig grei måte å styre samhandlingsreformen på. En samkommune kunne løst dette i så måte", mener en respondent. Nå er Fosen DMS, som langt på vei nesten er et nasjonalt flaggskip, et IKS. ”Det er vel veldig tvilsomt om IKS-modellen rent juridisk holder mål om en virkelig skal legge det innholdet i den som samhandlingsreformen krever at det skal gjøres.”

Det som er litt spesielt, og som gjør respondenten litt betenkt, er at det er ”samhandlingsreformen som faktisk legger grunnlaget for at vi MÅ gjøre noe på kommunal sektor på samarbeidssiden.” *Dette er et fagområde som tvinger kommunene til å tenke enten samkommune eller store sterke interkommunale løsninger.* "Storting og Regjering gjør det antagelig så uangripelig for enkeltkommuner at ingen har noe valg." Det får en litt spesiell effekt på Fosen fordi noen enkeltkommuner får den utfordring at de er tilknyttet Nord-Trøndelag på helsesiden og der de må gjøre strategiske valg før de helt vet hva samhandlingsreformen kommer til å gå ut på. ”Det fører til at min kommune i samhandlingsreformen må se nordover, og det fører til at vi mister kontakten med de

kommunene vi naturlig samhandler med på alle andre områder. Det gjør det ekstra utfordrende for oss.”

Kommentar: Dette er et eksempel på endringskraft som kommer fra de ytre omgivelser og som i dette tilfellet kan virke destabiliserende på koalisjonen.

Rådmann i en liten kommune mener at i forhold til helsereformen kan Fosen DMS bli den aktøren kommunene skal bruke.” Fordelen, mener respondenten, er at det forplikter St. Olav Hospital å være med i Fosen DMS, men det faktum at det er et IKS fjerner det litt fra folkevalgt styring.

Sterke samfunnstrender gir kommunene utfordringer som de i dag ikke uten videre har kapasitet, kompetanse og ressurser til å møte. Utfordringene forutsetter felles mobilisering for å skape gode tjenester og attraktive lokalsamfunn. Mest kritisk er folketallsutviklingen og demografiske endringer, men krav til sterkere kompetanse- og fagmiljøer (for næringsliv og det offentlige) er også utfordringer som må løses.

Flere av respondentene hevder at kommunene hver for seg er for små til å opprettholde fullverdige tjenester og levedyktige lokalsamfunn. Behovet for spesialisering, samhandling og samarbeid på tvers av sektor- og profesjonsgrenser blir stadig viktigere og stiller derved krav til strategisk ledelse.

Ledelsens tre kjernekomponenter som er mål, problemløsning og språkskaping kan knyttes til den enkelte leder, til gruppen og til organisasjonen som system. Ledelse er samspill med relevante andre og dette samspillet innebærer i følge Johnsen (1995:15) at alle bidrar til at en organisasjons ledelsesmiljø fungerer ved å aktivt inkludere andre i prosessene. Gruppedannelsen er selve kjernen i ledelsesmiljøet og forbinder individ og organisasjon i en gruppeprosess. I denne gruppedannelsen må hvert enkelt medlem forplikte seg overfor hver av de andre i gruppen. (Johnsen, 1995).

Kommunikasjonsprosessen er viktig i alle organisasjoner, og den er helt nødvendig for at organisasjonen skal fungere. Hovedformålet med kommunikasjonsprosessen er å overføre

informasjon er derfor en nødvendig forutsetning for å oppnå et aktivt og problemløsende miljø i organisasjonen og mellom medlemmene i organisasjonen. Det er viktig å informere om hvilke mål det arbeides mot, og en klar begrunnelse for de valgte målene.

Det er nødvendig å skape en organisasjonskultur med felles forståelse av den ytre virkeligheten og en felles måte å forholde seg til denne på, skriver Busch og Vanebo (2003: 196) med bakgrunn i Scheins definisjon av organisasjonskultur: ” et mønster av felles, grunnleggende antagelser som en gruppe kommer frem til etter hvert som den har løst sine problemer når det gjelder ytre tilpasninger og integrering, som har fungert godt nok til å bli betraktet som holdbare, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og føle på i forbindelse med disse problemene.”

Spørsmålet jeg i denne sammenheng stiller meg er om organisasjonskulturen i Fosen Regionråd og mellom Fosen Regionråd og enkeltkommunene er i tråd med Scheins definisjon. For å få innsikt i rådmennene og ordføreres syn på om dagens organisering av Fosen Regionråd er tilstrekkelig til å møte demokratiske utfordringer har jeg spurt dem om dette.

I dag er det bare ordførerne som møter i Styret i Fosen Regionråd sammen med rådmennene (som ikke har stemmerett, men tale og forslagsrett). De øvrige lokalpolitikere er ikke med, og kommer derfor inn som siste instans som til slutt vedtar å delta eller ikke i et prosjekt eller en tjeneste som foreslås av styret i Fosen Regionråd. Jeg har derfor stilt spørsmål til de 16 respondentene om de mener at Fosen Regionråd sånn som det er organisert i dag er tilstrekkelig til å møte demokratiske utfordringer, sikre høy valgdeltakelse og høy påvirkningskraft overfor ytre omgivelser.

Svarene som er gjengitt i forbindelse med forskningsspørsmål 3 tyder på at det er skapt en organisasjonskultur som favner de fleste kommunene og faktisk har ”felles, grunnleggende antagelser som en gruppe.” i tråd med Scheins definisjon på organisasjonskultur.

Det er stor enighet i hvordan de enkelte respondentene oppfatter situasjonen kommunene er inne i, til tross for at de ikke alltid er enige om den politiske løsningen på utfordringene. Det ligger vel naturlig i politikkens vesen. Særlig de svarene ordførerne kommer med samsvarer

med deres politiske ståsted. Rådmennene er mer politisk nøytrale i så måte, og tjenesteytingen og muligheten for å rekruttere nødvendig kompetanse er mest i fokus. Det kommer derfor frem noen tanker om nye prosjekt og løsninger på felles utfordringer.

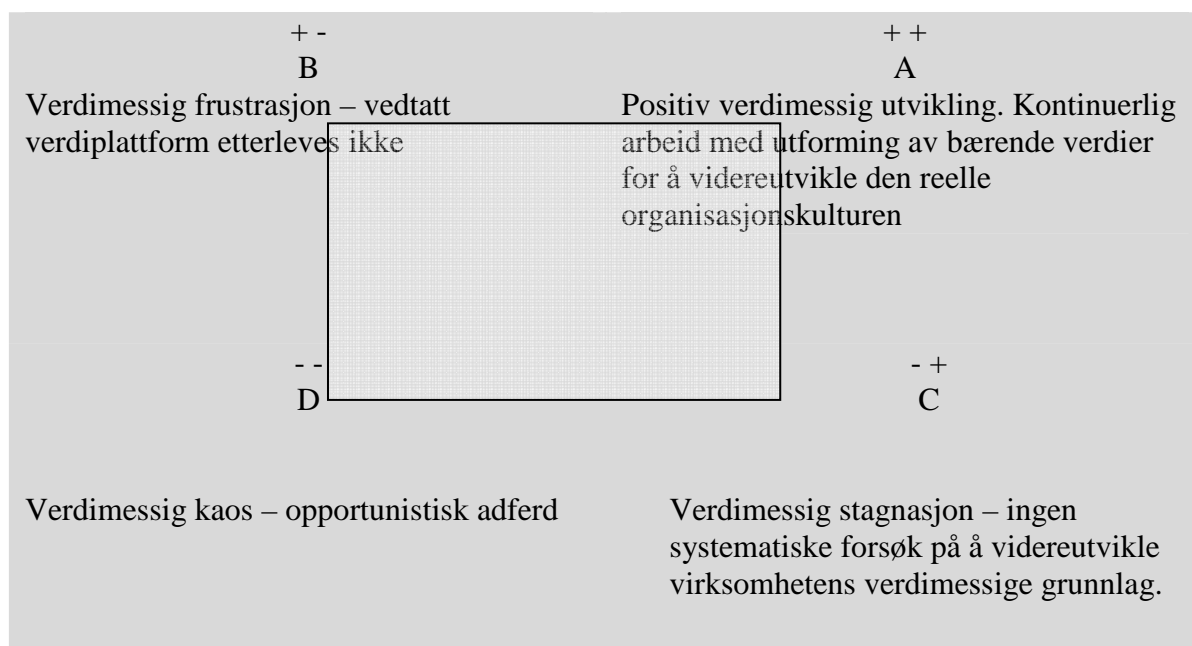
For øyeblikket er Fosenkommunene inne i et pilotprosjekt med adressering av alle veier på Fosen slik at alle innbyggere har en adresse som kan legges inn som GPS-punkt. Dette er blant annet noe som er etterspurt av alle redningstjenestene. Det er vedtatt forskrifter for alle Fosenkommunene, som er godkjent av Kommunal og regionaldepartementet, med tydeliggjøring av hvordan navngivingen skal gjøres der veien fortsetter inn i en annen kommune. Representanter for befolkningen er medvirkende i prosessen med å finne gode veinavn. Pilotprosjektet ledes fra Bjugn kommune for Fosen Regionråd.

Fredag 13. august 2010 var alle Fosenkommunene samlet i Rissa med temaet "Utvikling av Fosen som en merkevare" i regi av Fosen Regionråd og prosjektet "Kysten er klar". Her deltok også ordfører i en Nord-Trøndelag kommune, som nestleder i Fosen Regionråd.

Man må vel derfor kunne konkludere med at selv om det ser ut til å være noe uenighet og en del frustrasjon i forhold til at kommunene ikke kom fram til felles enighet om å gå sammen i en juridisk mer forpliktende samkommune, så er likevel Fosenkommunene opptatt av felles videreutvikling. Flere respondenter skisserer at en mulig utvidelse av flere politiske deltakere i styret i Fosen Regionråd kan være en løsning for å få mulighet til å kunne fatte vedtak i Fosen Regionråd eller i det minste innstillinger som er gjennomdiskutert i de politiske fora i kommunene før saken oversendes kommunestyrene for endelig vedtak.

I denne analysedimensjonen er de uttalte verdiene sett i forhold til de reelle verdiene, og dette vises i figur 4.6 der grunnfiguren er hentet fra Busch et. al., (2009), figur 5.6, analyse av verdiutviklingsprosessen:

Formell verdiplattform



Figur 4.6

Reell organisasjonskultur

En ordfører i en stor kommune sier at han er veldig opptatt av lokaldemokratiet som strategisk kraft, men at den enkelte kommune på Fosen skal klare å takle utfordringene fremover alene, tror han vil være en kjempeutfordring. ”Vi er nødt til å samarbeide. Ta for eksempel samhandlingsreformen som krever en helseregion på størrelse med Fosen.” Respondenten påpeker videre at Storting og regjering er veldig flinke til å legge på kommunene nye reformer, og at han ikke blir forundret om det kommer flere reformer og oppgaver som krever at kommunene samarbeider i større grad enn i dag. ”Da kan Fosen Regionråd være et verktøy.” Videre sier respondenter at det er viktig at *Fosen Regionråd får større legitimitet blant lokalpolitikere ved å få involvert dem mer enn i dag når det bare er ordfører som sitter i styret. Omorganiseres Fosen Regionråd sånn at det er flere politikere med i styret enn bare ordførerne, så har respondenter tro på Fosen Regionråd som et verktøy.*

Kommentar: dette vil etter min oppfatning gi større legitimitet og økt maktbase.

En annen respondent som er ordfører i en liten kommune mener at nettopp det at alle vedtak i styret må bekreftes i kommunestyrene sikrer den demokratiske biten, mens en tilsvarende respondent svarer at tilstrekkelig er det vel neppe, men Fosen Regionråd er et godt redskap i dag, men som kan bli bedre.

En respondent er svært opptatt av det med påvirkningskraft overfor ytre omgivelser og sier at man i store viktige saker har brukt Fosen Regionråd som kanal, men er ”usikker på om vi har pondus nok?” Respondenten viser til at i forhold til ytre påvirkning, *ligger de fleste kommunene i Fosen Regionråd i et fylke med en stor by og mener det er ganske tydelig at det ikke er bare positivt. Til forskjell er det i Nord-Trøndelag 4, til dels 5, små byer, noe som fører til at distriktet rundt dem får en større grad av påvirkningskraft og blir hørt mer.*

”Trondheim sluker oss rått i Sør-Trøndelag, og så har vi vekstkommuner i kommunene rundt Trondheim.” Respondenten er tydelig på sin oppfatning om at dersom Fosen hadde vært en kommune, og derved hatt 26 000 innbyggere, så ville dette vært den nest største kommunen i Sør-Trøndelag ”og da ville vi blitt hørt på en helt annen måte og kunnet påvirket i mye større grad også politisk. Da hadde ingen kunnet glemme oss i den store sammenhengen.”

Dette siste synspunktet kommer også fram hos en annen ordfører i en middels stor kommune som mener at senterstrukturen på Fosen ligger der som ganske uavklart og at dette blir vanskelig hver gang det kommer opp til overflaten i diskusjoner og i endringsprosesser. Nå vet vi at Sør-Trøndelag fylkeskommune har et vedtak om at regionsenteret er aksene Brekstad – Botngård. Selv om det er et gammelt vedtak så løftes det fram en del ganger. Og så dukker Rissa opp som et annet alternativ. Dette mener respondenten har sin bakgrunn i at Sør-Trøndelag fylkeskommune ser alt fra Trondheim. Regionsenteret blir liggende der man kommer i land på Fosen med enten hurtigbåt eller ferge, ikke der flertallet av innbyggerne mener med ”på Fosen”, og kommunene i Fosen Regionråd som hører til i Nord-Trøndelag blir ikke regnet med.

Tjenesteproduksjon

For å få et klart bilde av hvordan ordførere og rådmenn i Fosenkommunene ser på dagens og fremtidens muligheter for å ha tilgjengelig nok ressurser til de velfredstjenester innbyggerne forventer og krever har jeg stilt noen spørsmål om dette.

Alle norske kommuner skal løse de samme lovpålagte oppgavene.

I hvilken grad er primærkommunen i stand til å løse disse oppgavene med egne ressurser?

	Stor grad	Både/ og	Liten grad	Over hode ikke
Rådmenn		1	7	
Ordførere		2	6	

Tabell 4.8

De aller fleste respondentene er ganske tydelige på at de ikke tror primærkommuner er i stand til å løse dette uten å være vesentlig større eller i et kommunesamarbeid som gjør dette mulig.

”En liten kommune som en uavhengig øy uten samarbeid med andre tror jeg får det særdeles vanskelig” sier ordfører i en middels stor kommune.

En respondent som er ordfører i en liten kommune mener denne kommunen ikke klarer å løse alle lovpålagte oppgaver, det må fellesskap til for å løse en del, og viser som eksempel til at på et stort område som brannvern og brannsikkerhet der er småkommuner helt avhengig av samarbeid for å få dette på plass.

Lovpålagte oppgaver er jo prioritet nr1 uansett for alle kommuner og det må man gjøre først og så se hva vi har igjen til for eksempel næringsutvikling og annet. ”Dersom kommunen ikke kan drives innen rammen for lovpålagte oppgaver da går det ikke an å drive lenger, da er det slutt. Heldigvis er det ikke så galt enda, men en ser tendensen i forhold til å strupe igjen for inntekter til småkommuner, og da snakker jeg om kommuner under 10 000. Selv om det ble satt en grense på 3200 innbyggere for noen år siden er det en tydelig strategi i inntekstsystemet om at man skal bli større enheter”

Noen andre eksempel på svar i forhold til å kunne løse de lovpålagte oppgavene er en ordfører som svarer at for denne kommunens del begynner det å bli problematisk. Derfor setter respondenten pris på det samarbeidet de har i Fosen Regionråd, og mener at dette blir verre og verre for de små kommunene, de store har det litt enklere.

På samme spørsmål sier en respondent i en stor kommune at alle kommunene i Fosen er helt avhengige av hverandre for å løse oppgavene, det går ikke alene. ”Sammen kan vi overleve innen for eksempel barnevern og psykiatri, alene dør du”.

Det kommer klart fram at alle kommunene, både store og små mener det blir en stor utfordring å klare det alene, men at de kan gjøre mye sammen. Videre er de enige om at det med kompetanse og mangel på kompetanse i kommunene blir den største utfordringen, noe de mener de kan løse ved å danne store fagmiljø som kan tiltrekke seg nye ansatte med kompetanse.

Som en oppsummering av svarene må konklusjonen bli at de aller fleste mener det kan synes som om kommunene er delvis i stand til å løse oppgavene godt nok for innbyggerne sine i dag, men de påpeker alle at flere og flere oppgaver blir lagt til kommunene og at da har de ikke nok ressurser til å gjøre jobben godt nok. De mener også at det kan være svært

destruktivt for en kommune å ikke klare å gi sine innbyggere det de forventer og som det legges opp til at de har krav på.

Kommunene opplever det som at det i det hele tatt ikke er akseptabelt med forskjeller i tjenestetilbudet, det ser man jo bare gjennom media som forteller når folk er misfornøyde eller uenig i ulike ting. ”Begynner å bli slik at grensene mellom kommunene og det Fosensamarbeid har fått til har åpnet øynene til innbyggerne om hvordan man kan gjøre det.” Og det slår begge veier, sånn at når det er gjort noe i en kommune, og man har fått til et bedre tilbud med egne ressurser, ”så er det gnål i en annen kommune og sjalusi i andre kommuner. Får høre det straks om det er ulikheter!”

”At det er en viss ulikhet i enkeltkommunene, må vi finne oss i.” Det holdes frem at befolkningsutviklingen er det som er det mest bekymringsfulle på Fosen. Det er nedgang i folketallet totalt på Fosen. De fleste sier at det viktigste er å få stoppet dette og at selv om enkeltkommuner mister innbyggere så må man i det minste beholde dem på Fosen. ”Og da må vi finne oss i at det kan være forskjeller i tjenestetilbudet.”

Forskjeller i tjenestetilbudet beskrives av flere som at det handler om strategier som vedtas i den enkelte kommune, hva skal man være god på, og det innebærer også at da må man være dårligere på noe annet. I en av de største kommunene påpekes det at de har en struktur på helse og skoler som i 1964, og at kommunestyret der har sagt at ”sånn skal vi ha det”. Da må vi si at innbyggerne ikke kan få topp kvalitet, men god nok kvalitet. Samler vi helsetjenesten i sentrum får vi rekruttering og fagfolk med kompetanse, men legger vi ned sykehjemmet i en av grendene, legger vi ned kvinnearbeidsplasser og da forsvinner kvinnene, og mennene vil være der kvinnene er! Vi kan risikere å tømme grenda for folk.”, sier denne respondenten som fremholder at det er et bevisst valg.

Kommentar: Det viser at det innen tjenestetilbudet er dilemmaer for ledelsen i kommunene.

Omtrent samme svar gis av en ordfører i en av de minste kommunene som sier at det er uheldig med forskjeller i tjenestetilbudet, men at det er bedre det blir forskjeller enn at det går på bekostning av bosetting. ”Klart det er dyrere å drive en liten skole i en grend enn en stor skole i sentrum. Selvfølgelig kunne vi spart noen kr. på å få elevene over til sentrumsskolen, men for meg er det viktig å opprettholde bosettingen. Får heller få et litt dårligere tilbud så lenge det holder seg innen det som er lovlig.”

Det er tydelig at de fleste mener at det ligger i lokaldemokratiet at en velger å bygge opp forskjellig. Noen kommuner satser mer på for eksempel hjemmebasert omsorg og andre på institusjonsomsorg, og det er jo egentlig et klart uttrykk for at det er sånn politikerne vil ha det, det ligger i lokaldemokratiet at en velger å bygge opp forskjellig. Det handler om strategier som vedtas i den enkelte kommune, om hva man skal være god på.

Kompetansestrategier

I forhold til *utvikling av felles kompetansestrategier er de fleste enige om at det skjer mye, og de peker alle på de store samarbeidsområdene helseområdet og barnevern*, som de holder på å planlegge nå. Flere av respondentene svarer at de ikke er i tvil om at de greier å skaffe kompetanse innen disse områdene. De påpeker også at de kan bruke desentralisert opplæring sånn som fellesskapet har fått til gjennom Fosen Regionråd og bruke videokonferanser mer.

For tiden kan man ta desentralisert sykepleierutdanning og ergoterapeututdanning via de videregående skolenes videokonferanseutstyr og ved at studentene møtes på studiesamlinger noen få ganger i en av de sentrale Fosenkommunene, Bjugn, Åfjord eller Rissa. Det svares i stor grad at det er lettere å beholde folk som allerede bor her, har jobb og som kan utdanne seg her uten å måtte flytte over fjorden. Innad på Fosen skal folk kunne kjøre for å gå på skole, det skal være lettvin. ”Unge som kommer utenfra med høy utdannelse bruker ofte stillinger som et springbrett, så kommunene på Fosen bør heller løfte våre egne innbyggere”, sier en ordfører i en stor kommune.

I tillegg er det flere som påpeker et *konkret kompetanseprosjekt som drives av Sør-Trøndelag Fylkeskommune og er et samarbeid mellom de 10 kystkommunene i Sør-Trøndelag. ”Kysten er klar” jobber med utvikling i kystkommunene kontinuerlig og skaper en felles arena og kursing og trekker inn kompetansemiljøer i Trondheim fra arkitekt- til ingeniørstudenter som kommer rundt og ser på mulighetene vi har på Fosen*. En ulempe med dette prosjektet er at det bare er kommunene i Sør-Trøndelag som kan delta og kommunene i Fosen Regionråd fra Nord-Trøndelag står derfor utenfor dette utviklingsprosjektet.

Geografisk avstand

Flere av respondentene har også nevnt at det kan være et problem at det er store avstander på Fosen. Det tar opp til 2 timer å kjøre mellom noen av kommunene på Fosen. Det er like langt som å kjøre fra til Trondheim eller Steinkjer. Det er derfor lagt opp til utstrakt bruk av

elektroniske kommunikasjonsmidler mellom kommunene, som nevnt både mellom de interne funksjonene som lønn, regnskap osv, men også som kompetanseheving mellom ansatte i de ulike kommunene. ”Dette er gjort for å bygge opp om felles kompetansestrategier, og vi kan få til enda mer om vi får til kompetansebyggende tiltak på flere fagområder og utvikler videre våre samarbeidsområder.” sier ordfører i en stor kommune.

Samme respondent sier at han personlig ikke tror avstander er så viktig og viser til at Fosen Regionråd var i Danmark der de snakket om interkommunalt samarbeid og reformen som slo kommunene sammen til større kommuner. ”Avstandene ligger i hodet på folk, det er utfordringen. Vi skal jo ikke flytte tjenestetilbudene til den enkelte bruker ut av kommunen.” Skoler, barnehager og eldresenter skal fortsatt ligge i umiddelbar nærhet. Det å få til godt samarbeid og styrke kompetansen på de ulike fagområdene, er viktig og positivt. ”Så får folk bo der de vil på Fosen, vi får legge til rette for at folk trives her og har de tilbudene de ønsker.”

Ordfører i en annen stor kommune tror ikke vi har så store begrensninger på Fosen, selv om det er langt til Osen, nesten 2 timers kjøretur. Respondenten mener at *kjernekommunene på Fosen som Åfjord, Rissa, Bjugn, Ørland og Leksvik blir motorene i det regionale samarbeidet og så blir de andre med, de kan ikke gjøre annet enn å akseptere at de bare er med*, de er for små. ”Vil så gjerne inni meg være raus, men de blir for små. Det er en lykke for Roan å få vindmøllene, om det blir stoppet kan de like gjerne legge ned kommunen, det er et være eller ikke være for Roan.”

Noen av respondentene ser ikke geografisk avstand som å være til hinder for nye samarbeidsområder, og mener det bare er å få strukket nok teknologisk kapasitet mellom kommunene, så er det problemet løst. ”Det er et kapasitetsspørsmål, teknologien ligger jo der.” Andre respondenter mener imidlertid at på grunn av at kommunene er fordelt over et stort geografisk område så kan det også være naturlig at en kommune samarbeider med en kommune utenfor Fosen Regionråd på enkeltområder. ”Det må vi tåle. Alle sammen” sier en ordfører i en stor kommune.

Den kommunen som er på vei ut av samarbeidet i Fosen Regionråd sier at avstand betyr en del. Siden denne kommunen ligger som en randkommune, mener respondentene derfra at det

er naturlig for dem å søke mot Inderøy i stedet for mot Fosen og mener at avstandene på Fosen vil være et handikap for dem.

En av sakene som har vært drøftet i felles kommunestyremøter på Fosen i tillegg til tiltaket med Fosen DMS, er som nevnt tidligere spørsmålet om å opprette en samkommune på Fosen bestående av de 7 kommunene som er igjen i samarbeidet i 2012. Saken har vært drøftet i rådmannsgruppa og i styret i Fosen Regionråd før det ble tatt opp til felles diskusjon våren 2010 i et fellesmøte i Åfjord.

Samkommune

Jeg vil først starte med en kort orientering om temaet samkommune. Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for forsøk etter lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning der det kan gis unntak fra gjeldende regelverk for en avgrenset forsøksperiode. Formålet er å utvikle funksjonelle og effektive drifts- og organisasjonsformer. Samkommuner er beregnet på omfattende interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver som reguleres gjennom avtaler om hvilke oppgaver som skal legges til samkommunen. Samkommunen er en egen juridisk enhet med egen administrativ leder og er politisk styrt av et samkommunestyre som velges av og fra de enkelte kommunestyrene og er finansiert indirekte av kommunene, men med selvstendig økonomi.

I Norge er det pr 2010 bare 2 samkommuner og begge ligger i Nord-Trøndelag.

Innherred samkommune er et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Levanger og Verdal og Midtre Namdal samkommune mellom de 4 kommunene Namsos, Namdalseid, Fosnes, Overhalla, og dessuten Flatanger som selger tjenester til dem som vertskommune.

For å få et innblikk i prosessene som har foregått i Fosen Regionråd i forbindelse med spørsmålet om å gå inn i en samkommune har jeg spurt respondentene om deres syn på samkommune og om de mener at kommunene på Fosen burde inngå i en samkommune og om de mener det er tilstrekkelig evne til samarbeid i Fosen Regionråd i dag. Dette vil kunne speile synet deres på, og vise hvilke forutsetninger de mener må ligge til grunn for, en forpliktende videreutvikling av Fosen Regionråd.

En respondent som er ordfører i en stor kommune mener at årsaken til at det blir tatt opp spørsmål om samkommune nå er de planlagte regionreformene der det skulle bli 5-7 regioner

i Norge. Det ble ikke noe av det. Tidligere ble det også diskutert opprettelse av en Fosen kommune, men respondenten mener det ikke er politisk aktuelt nå. I forbindelse med en mulig lovfesting av samkommune kom en mulig samkommuneløsning på Fosen opp som et tema og det ble tatt opp i de enkelte kommunestyrene.

Temaet samkommune var oppe i alle kommunestyrene i vår og alle har fattet vedtak pr juni 2010. Resultatet av de enkelte kommunestyrenes behandling av spørsmålet om samkommune ble at Leksvik og Rissa sa nei til en Fosen samkommune i denne valgperioden, Åfjord, Roan og Osen sa ja til en Fosen samkommune. Osen sa ja under forutsetning av at Åfjord ble administrativt senter for Fosen Samkommune. Bjugn og Ørland vedtok å ikke gå inn for en Fosen samkommune, men å utrede mulighetene for en samkommune dem imellom. Kommunestyrene i disse to kommunene har også sagt at de skal styrke Fosen Regionråd.

Kommunene som sa nei til en Fosen samkommune begrunnet dette med stor mangel på demokratisk styring i en samkommune. Hvem skal man stille til ansvar ved neste valg i og med at de som sitter i samkommunestyret er indirekte valgt ved det at de velges av kommunestyret og ikke direkte av folket, var et av argumentene.

En annen respondent som er ordfører i en middels stor kommune sier at han kjenner de to samkommuner godt, de eneste samkommune i verden for øyeblikket. Innherred samkommune består av 2 relativt jevnstore kommuner. Midtre Namdal samkommune består av en stor kommune, Namsos med omkringliggende småkommuner. *”Men når vi skal gjøre dette i den geografien vi har på Fosen blir det vesentlig vanskeligere med en gang. Vi er veldig forskjellige når det gjelder innbyggertall og vi har ingen som kan definere seg som sentrum på Fosen.”*

Nok en ordfører som er negativ til samkommune påpeker at et flertall på Stortinget er for å gjøre noe med kommunestrukturen. Riktignok er det sendt ut et høringsforslag om en samkommunemodell, men respondenten lurer på ”hvorfor staten ikke kan fortelle oss at den er mest interessert i at vi skal slå oss sammen i stedet for å komme med slike kvasiløsninger, skjønner ikke hensikten med dette. Det som ligger til høring nå er lik den gamle fylkestingsmodellen, der ordførerne i kommunene satt og styrte. Å ha til flere forvaltningsnivå, syns jeg ikke noe om. Men om Samkommune kan være som en forlovelse, før en videre kommunesammenslåing så kan det kanskje være en grei måte å gå den veien. ”

En respondent som mener en samkommune ville være en måte å prøve ut et videre samarbeid på, sier at Fosen Regionråd kunne vært de første til å prøve ut et forsøk med 7-8 relativt jevnstore kommuner uten et naturlig senter, Fosen Regionråd kunne fått pilotstatus. ”Blir bare mer og mer sikker på at det er dette vi skulle ha prøvd, men muligheten kommer igjen ”

Rådmann i en annen liten kommune påpeker at det ikke blir en samkommune på Fosen nå, og at i kjølvannet av det er det spørsmål om det er mulig å samhandle på flere områder gjennom Fosen Regionråd. ”Nå ligger jo barnevern fremst i løypa og det tror jeg kommer til å lande sånn brukbart.” Det er et spennende 10-år vi går inn i, at det skjer endringer er vel det eneste vi vet”, sier denne respondenten.

Respondentenes syn på samkommune som samarbeidsløsning

	For	Delvis for	Usikker	Delvis mot	Helt imot
Ordførere	2	1	2	1	2
Rådmenn	1	4	1		2

Tabell 4.9

Kommunenenes Sentralforbund, som er kommunenes interesseorganisasjon, har sagt nei til samkommune i sin høringsuttalelse til forslaget om å lovfeste samkommuner. På Fosen er ikke diskusjonen om samkommune kommet lenger, men styret i Fosen Regionråd skal ha et nytt møte i september der noen av respondentene mener temaet strategisk utvikling blir tema.

I forhold til de enkelte respondentenes syn på Fosen Regionråd og kommunenes evne til felles opptreden svarer de fleste at vilje til felles opptreden er der, selv om kommunene ved ordfører og rådmann kan være uenige innad. Men utad oppfatter alle Fosen Regionråd som samlet. ”Vet ikke om vi er god på det, men tror ordførerne er bevisste på å ikke snakke negativt om Fosensamarbeidet når vi er ute.”

En ordfører påpeker at ”klarer vi å styrke ledelsen av Fosen Regionråd med flere politikere i styret tror jeg vi kan bli enda bedre enn vi er i dag på felles opptreden, for vi har et forbedringspotensial. ”Utad mener respondenten at Fosenkommunene har god evne til felles opptreden. ”Når vi er enige om en sak så skal jeg forsvare det og ta det med hjem.” Men innad har ordførere og rådmenn ikke nok evne til felles opptreden, ”vi sløser bort for mye energi på å diskutere vår egen utilstrekkelighet enn å diskutere muligheter”, sier en respondent i en middels stor kommune.

"En rapport om "Interkommunalt samarbeid i Sør Trøndelag" utarbeidet av NIVI viser til Fosen Regionråd og Værnesregionen som de to regionene som har kommet lengst i utvikling av formelle samarbeidsløsninger.

Det er våre erfaringer og vår historie som er årsaken til at vi er der vi er i dag. Samarbeidet i regi av Fosen Regionråd har fram til i dag både vært av strategisk og praktisk art og framstår som vellykket og blir ofte brukt som referanse på hva regionen kan prestere/etablere." Dette skriver rådmennene i to kommuner i forbindelse med sine saksframlegg til kommunestyret i saken om deltakelse i en samkommune.

Refleksjon om fremtidsmuligheter

Politikerne må se at de får noe igjen for det de bidrar med, at det må være en slags likeverdighet i bidrags- og belønningsbalansen. Er de fornøyde med resultatet synes det som om politikerne ønsker tettere samarbeid, de ser effekten av det å samarbeide, men det er alltid store utfordringer i forhold til tilliten mellom kommunene politisk. Det med felles forståelse av utfordringene og hva det kan bli til i fremtiden er viktig for politisk styring.

Fosen Regionråd har vedtekter som sier klart hvordan det skal arbeides og med hvilke typer saker. Det kommer frem i intervjuene at svært mange mener at det bør arbeides med å endre sammensetningen av styret for å få en bedre politisk forankring og bedre politisk styring. Når det kun er ordførerne som sitter i styret i Fosen Regionråd kan et forslag til strategisk utvikling bli nedstemt i kommunestyre. Det har kommet frem i intervjuene at det er forskjell på i hvor stor grad ordførerne involverer sitt eget kommunestyre og andre lokalpolitikere, og de aller fleste av dem sier at de er for dårlige på dette området. Det blir lett til at Fosen Regionråd lever sitt eget liv på siden av de deltakende kommunene.

I forhold til diskusjonen om å søke om å få gå sammen i en samkommune ble dette svært tydelig. De fleste respondentene svarer at det ble brukt alt for lite tid på denne saken, lokalpolitikere ble involvert i for liten grad til tross for at det ble avholdt et felles møte for formannskapene og kommunestyrene i Fosen på forhånd før saken ble sendt ut til behandling i de enkelte kommunestyrene.

Når respondentene blir spurt om hva som er til hinder for en samkommune på det politiske området svarer en rådmann i en stor kommune at politikk er makt. *Det som også går igjen i svarene i intervjuene er at politikerne ble usikre i forhold til egen maktposisjon om de gikk inn for en samkommuneløsning. Kommunestyret ville miste beslutningsmyndighet i de sakene som ble overført til samkommunestyret og det ville bli bare 2-3 representanter fra hvert kommunestyre som fikk være med i samkommunestyret. Det ville føre til mer makt på færre hender og flere politiske partier ville ikke en gang være representert i samkommunestyret.*

En løsning på dette er kommet fram som forslag fra flere respondenter. For å få større politisk innflytelse på saker som tas opp i Fosen Regionråd ønsker flere å åpne for at varaordførere, og helst også en opposisjonspolitiker, er med i styret i Fosen Regionråd og derved vil det være lettere å forankre sakene i de lokale kommunestyrene. Diskusjonene ville lettere fortsette underveis i prosessen også på lokalplanet og ikke bare i styret i Fosen Regionråd

5 Konklusjon

For at det skal være godt samspill i en ledelsesprosess må det dannes et nettverk og strategiske partnerskap der det er en klar vi-følelse der alle er klar over hvem er vi, hva er vår misjon, vår visjon, vår strategi, og at vi har beslutningsmakt og tilgang til nødvendige ressurser.

Ut fra de svarene respondentene har gitt tyder det på at dagens kommuner og dagens kommunesamarbeid på Fosen ikke er godt nok tilpasset utfordringene. Kommunene tar til en viss grad utgangspunkt i pågående reformer og trender, men opplever at det stadig legges nye oppgaver på kommunene uten at ressursene som trengs er store nok. Det synes å være enighet om at dagens organisering og de samarbeidsområdene som er i funksjon i dag ikke er tilstrekkelig til å få til nødvendig strategisk endrings- og utviklingsledelse. Nye tjenesteområder som barnevern og helsetilbud vil være av avgjørende betydning.

Samtidig viser svarene jeg har fått at interessentene i stor grad er klar over nytten av samarbeidet som har utviklet seg. Det som kommer fram som misnøye er i all hovedsak at det går for sakte, er for få strategiske diskusjoner og debatter og at noen føler at de ikke får store nok belønninger i forhold til bidragene. Utviklingen av Fosen DMS er for eksempel et utviklingsprosjekt som er under stadig utvikling og som særlig ordførerne er fornøyd med. Her gir imidlertid noen av kommunene andre svar enn de kommunene som er mest involvert i

prosjektet, noe som kan tyde på at informasjonen og kommunikasjonen i forhold til denne utviklingen ikke er tydelig nok.

De analytiske utfordringene er at det kan være vanskelig å måle grad av forpliktelse og utviklingsenergi, for forpliktelse og energi er ikke stabile variable. Særlig kan utviklingsenergien endre seg fort, både i positiv og negativ retning.

Jeg mener det er en interessant observasjon at de alle snakker om vi når de blir intervjuet. Vi i Fosen, vi må gjøre, eller vi tenker atosv. osv. Som nevnt er altså Fosenidentiteten noe som har utviklet seg tidlig og ser ut til å ligge der som en selvfølge i alles bevissthet. For 20 år siden ville de alle ha vært bare opptatt av egen kommune og lokale behov og ingen ville ha tenkt på Fosen som noe de hadde felles og som de ønsket å utvikle sammen. Ingen av dem ville sagt "vi" i forbindelse med nabokommunene for 20 år siden.

Fosen Regionråd og adferdssystemet i denne organisasjonen ser etter min oppfatning ut til å kunne ligge tilrette for fortsatt utviklingsenergi og forpliktelse ved at de alle identifiserer seg med sin rolle og sine nabokommuner i organisasjonen Fosen Regionråd. De aller fleste er også deltakere som har vært med lenge og er fortsatt opptatt av videre utvikling av Fosen Regionråd på nye samarbeidsområder. Det faktum at de nyeste representantene, enten det er ordfører eller rådmann, er mer usikker på om det foreligger tydelige strategier for utvikling, og savner dette kan man se som interesse og grunnlag for å tilføre organisasjonen mer energi. De virker mer utålmodige i sine uttalelser enn uinteresserte. Likevel er det tydelig at ikke alle opplever at de er trygge nok i forhold til sine nabokommuner, og noen er klart mistenksomme overfor en eller flere kommuner i samarbeidet, og tror kanskje de andre har en skjult agenda.

Det kommer også klart fram at alle kommunene, både store og små mener det blir en stor utfordring å klare å gi sine innbyggere gode nok tjenester alene, men at de kan gjøre mye sammen. Videre er de enige om at mangel på kompetanse i kommunene blir den største utfordringen, noe de mener de kan løse ved å danne store fagmiljø som kan tiltrekke seg nye ansatte med kompetanse.

Etter min oppfatning, etter å ha snakket med alle ordførere og rådmenn om strategisk endringsledelse og øvrige tema som er tatt opp i denne oppgaven, er det muligheter for videre utvikling av Fosen Regionråd. Dette gjelder felles tjenestesamarbeid på nye områder, også på

områder som direkte berører innbyggerne. Det må imidlertid legges tilrette for en prosess der de endringer som planlegges også kommuniseres og synliggjøres slik at alle vesentlige sider kommer frem og der alle i koalisjonen er medvirkende. At alle opplever at det er riktig i forhold til bidrags- belønningsbalansen vil være avgjørende for om koalisjonen styrkes.

Med utgangspunkt i den konseptuelle foretaksmodellen og de ulike strategier for endringsledelse har jeg fått forståelse for både interne og eksterne endringsprosesser. Resultatet av undersøkelsen viser at det kan ligge tilrette for at Fosen Regionråd kan lede de nødvendige og ønskede endringsprosesser ved større vektlegging på strategisk ledelse, politisk ledelse og innovasjonsledelse. Både endringsprosessen og resultatet av den kan bidra til å øke organisasjonens legitimitet og samtidig styrke omdømmet. Noe både ordførere og rådmenn sier de anser som svært viktig.

Litteraturliste

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Vanebo Jan Ole, "Endringsledelse i det offentlige", 3. utg. 2003, Universitetsforlaget, Oslo.

Busch, Tor, Vanebo Jan Ole, "Organisasjon og ledelse - et integrert perspektiv". 2003, Universitetsforlaget, Oslo,

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Valstad, Stein Jonny, Vanebo Jan Ole, "Endringsledelse i et strategisk perspektiv", 2007, Universitetsforlaget, Oslo.

Chaffee, E. E. (1985): "Three models of strategy". I: Academy of Management Review, vol. 10. 1, 89-98.

Jacobsen Dag I, Thorsvik J. (2005): Hvordan gjennomføre undersøkelser" Høyskoleforlaget. 2. utgave, Kristiansand S.

Johnsen, Erik, Teorien om ledelse, 1975, Nyt Nordisk Forlag, København

Johnsen, Erik, Introduktion til ledelselære, 1984, Nyt Nordisk Forlag, København.

Johnsen, Erik, Ledelse av ledelsesprosessen, 1995, Tano forlag, Oslo.

Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce, Lampel, Joseph, "Strategy Safari", 1998, Prentice Hall, London.

Morgan, Gareth, "Organisasjonsbilder, innføring i organisasjonsteori", 2. opplag 2004, Gyldendal Norsk Forlag. Oslo.

Nyeng, Frode, Vitenskapsteori for økonomer, 2004, Abstrakt forlag, Oslo.

Schein, Edgar Henry "Organisasjonskultur og ledelse: er kulturendring mulig?, 1987, Mercuri Media forlag, Oslo

Kristen Ringdal (2000:): Samfunnsvitenskapelig Metode, Universitetsforlaget, Oslo.

Rapport fra 3 arbeidsgrupper, Fosen Regionråd, 2009.

www.fosen.net

www.regjeringen.no

www.ks.no

[Dokumentet: Kommuneproposisjonen for 2011](#)

[St.meld. nr. 12 \(2006-2007\)](#)

[NIVI-rapport 2009-2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag - status, utfordringer og veivalg](#)

Tabeller:

- 2.1 Fokus innen strategiteori
- 4.1 Ønsket resultat av strategiene
- 4.2 Grad av legitimitet
- 4.3 Endrede strategier
- 4.4 Ønskede resultater og endret fleksibilitet
- 4.5 Ansvar, plikter, myndighet
- 4.6 Kontroll
- 4.7 Tilstrekkelig samarbeid til å møte samhandlingsreformen
- 4.8 Løse lovpålagte oppgaver med engen ressurser
- 4.9 Syn på samkommuneløsning

Figurer:

- 2.1 Den konseptuelle virksomhetsmodellen
- 2.2 Endringsledelse – strategisk analyse
- 2.3 De strategiske ledelseskomponentene
- 2.4 Strategisk ledelse på individ, gruppe og organisasjonsnivå
- 4.1 Endringsledelse - strategisk perspektiv
- 4.2 Organisasjonslæring, prosjekthimplementering, prosjektutvikling
- 4.3 Bidrags- belønningsbalansen/ politisk stabilitet
- 4.4 Utviklingsenergi/forpliktelse
- 4.5 Politiske ledelsesprosesser, motivasjon og ressursgrunnlag
- 4.6 Formell verdiplattform/Reell organisasjonskultur

Vedlegg

Intervjuguide

Intervjuguide

Innledning

Hvordan jeg tenker om intervjuprosessen og hva som må være i fokus for å få til en god kommunikasjonsprosess i forbindelse med intervjurunden.

1. Fortelle respondenten at jeg setter stor pris på at personen stiller opp til dette intervjuet.
2. Redegjøre for masterstudiet og hvorfor jeg har valgt denne avhandlingen, hva som er min hensikt, motivasjon og hvilken nytte jeg ser av den.
 - Hensikten min med intervjuet er å samle et empirisk grunnlag for en analyse av Fosenkommunenes oppfatning og holdninger til de endringsstrategier som ligger til grunn for det eksisterende samarbeid og hvilke fremtidige utviklingsmuligheter de ser for Fosen gjennom Fosen Regionråd.
 - Motivasjonen for at jeg har valgt denne problemstillingen som grunnlag for avhandlingen er at jeg anser utvikling av regioner som en vei kommunene kan gå for å kunne ha kompetanse og ressurser nok til å påta seg og utføre de oppgavene staten overfører til kommunene. Det er også en aktuell problemstilling for Fosenkommunene i 2009 - 2010 der felles kommunestyremøter er holdt ved noen anledninger for å diskutere mulige veivalg for fortsatt og fremtidig samarbeid. Opprettelse av en samkommune er også drøftet.
 - Nytteverdien mener jeg kan være at Fosenkommunene kan gjøre seg nytte av de funn og eventuelle anbefalinger som kommer fram i analysen i sitt fremtidige strategiske endringsarbeid.
3. Måten jeg tenker å gjennomføre det på er at jeg vil ta opp intervjuene på bånd. Da kan jeg konsentrere meg om selve samtalen/dialogen og jeg får et bedre grunnlag til analysen ved at jeg kan gjenhøre nøyaktig hva respondenten svarer, uten at min egen oppfatning der og da vil farge referatet. Opptaket vil kun bli brukt til arbeidet med avhandlingen og vil så bli slettet.
4. De enkelte spørsmålene er utformet med bakgrunn i valgt tema, problemstilling, forskningsspørsmål og relatert til valgt teori. Dersom de oppleves som uklare eller kompliserte for respondenten er jeg klar for å forklare eller utdype spørsmålene slik at misforståelser kan unngås.
5. Etter denne innledningen vil starten på intervjuene vil bli slik:

Faktaopplysninger om respondenten:

- Navn og rolle i Fosen Regionråd
- Bakgrunn - fartstid som ordfører eller rådmann i egen kommune og i Fosen Regionråd.
- Annen yrkeserfaring og utdanning.
- Deltakelse i andre organisasjoner.

Tema:

Fosen Regionråd og regional utviklingsledelse

Problemstilling:

Fosen Regionråd og regional utviklingsledelse for Fosenregionen – i går, i dag og i morgen.

Forskningsspørsmål 1:

I hvor stor grad har opprettelsen av Fosen Regionråd påvirket samspillet mellom de 8 primærkommunene på Fosen?

Hovedspørsmål	Teoretisk forankring	Merknad
<p>1. Hvilke endringer har oppstått i det interne samspillet mellom kommunen på Fosen de siste årene?</p> <ul style="list-style-type: none">• På hvilken måte er din kommune involvert i felles aktiviteter i regi av Fosen Regionråd?• Er det avtalt klare ansvarsområder og samarbeidsmåter for å nå felles målsetninger for Fosen Regionråd?• I hvilken grad opplever du at samspillet/samhandling mellom din kommune og de øvrige Fosenkommunene har utviklet seg/endret seg de siste årene? <p>2. Mener du årsakene til og behovet for forandringene er:</p> <ul style="list-style-type: none">• Indre drivkrefter i Fosen?• Ytre drivkrefter nasjonalt?• Ytre drivkrefter internasjonalt? <p>3. Hvilke endringer har</p>	<p>Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo legger til grunn at politiske ledelsesprosesser er rettet mot koalisjonssystemet og den dominerende problemløsningsmetoden er interaksjon.</p> <p>Denne prosessen favner både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå - noe som innebærer at det kan være aktuelt å involvere og trekke inn interessenter fra alle nivåer i prosessen.</p> <p>De politiske prosessene er primært rettet mot å skape</p> <ul style="list-style-type: none">• en nødvendig maktbase• et nødvendig ressursgrunnlag• sosial motivasjon mellom interessentene <p>Erik Johnsens (1975) definisjon på ledelse og samspill: "<i>Et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker.</i>"</p> <p>Samspill definerer Johnsen som en sosial prosess som lederatferd er en del av, der ledelse innebærer fokus på å skape et forpliktende</p>	<p>En intervjuguide skal inneholde de emnene som skal tas opp i intervjuet og rekkefølgen på spørsmålene.</p> <p>Guiden kan være et detaljert oppsett av nøyaktige spørsmålsformuleringer eller den kan være en grovere skisse av de emnene som skal dekkes.</p> <p>Endringsledelse/utviklingsledelse har fokus på organisasjonsutvikling, innflytelse, rettigheter, kontrakter og avtaler.</p>

<p>eventuelt oppstått med bakgrunn i å kunne løse viktige oppgaver for en eller flere enkeltkommuner på Fosen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har dette ført til større handlingsrom for enkeltkommunene? <p>4. På hvilken måte har dette endret enkeltkommunens fleksibilitet i forhold til kompetansebehov og nytilsetninger?</p> <p>I hvilken grad har opprettelsen av Fosen regionråd:</p>	<p>samspill om mål og midle.</p> <p>Innovative ledelsesprosesser retter seg mot atferdssystemet og søkelære som problemløsningsmetode. (2007: 71)</p> <p>Organisasjonen kan øke sin endringsevne ved å etablere ulike former for samarbeid eller nettverkløsninger. Selv om dette vanligvis er langsiktige kontrakter som binder organisasjonen, kan de ha elementer som øker den samlede fleksibiliteten. (2007: 109)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ført til større mulighet for å være attraktiv som arbeidsplass for allerede ansatte og for nye ansatte? • På hvilke måter har dette endret fleksibiliteten i forholdet til ytre omgivelser (som for eksempel nye lover og forskrifter)? <p>5. Hvordan formidles beslutninger tatt i Styret av Fosen Regionråd til de deltakende kommunene, politisk, administrativt og til de berørte ansatte?</p> <p>6. Hvilke utfordringer og muligheter ser du i forhold til fremtidig samarbeid mellom Fosenkommunene?</p>		

Forskningsspørsmål 2.

I hvor stor grad har strategiske endringer på Fosen oppstått som resultat av Fosen regionråd som interkommunalt samarbeidsorgan?

Hovedspørsmål	Teoretisk forankring	Merknad
<p>1. I hvilken grad mener du regionale strategier som velges for samfunnsutviklingen gjennom Fosen Regionråd har gitt ønskede resultater?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har de valgte strategiene fått legitimitet blant lokalpolitikerne, ansatte og eventuelt innbyggerne? 	<p>I følge Busch, Johnsen og Vanebo er koalisjonen avhengig av <u>legitimitet</u> og en <u>betydelig grad av felles eller harmoniske interesser</u> for å ikke gå i oppløsning.</p> <p>Ledede endringer er å skape nye former for belønninger ved hjelp av nye former for bidrag, dvs å skape en ”dynamisk interessentbalanse”.</p>	
<p>2. Har den enkelte kommunens egne strategier endret seg som følge av opprettelsen av Fosen Regionråd?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har samarbeidet i regionen ført til at det er blitt lettere å gjennomføre egne og/eller felles planlagte strategier? • Har samarbeidet ført til at valgte strategier lettere har gitt ønsket resultat og økt kommunenes fleksibilitet? • Er det avklart tydelige krav til den enkelte kommune i forhold til ansvar for, plikter og myndighet til å nå omforente regionale mål? • I hvilken grad og hvordan gjennomføres kontroll av den enkelte kommunes faktiske bidrag til regional 	<p>Organisasjonen kan øke sin endringsevne ved å etablere ulike former for samarbeid eller nettverksløsninger. Selv om dette vanligvis er langsiktige kontrakter som binder organisasjonen, kan de ha elementer som øker den samlede fleksibiliteten.</p> <p>Samarbeid kan også øke egen maktposisjon og på den måten redusere avhengigheten av viktige interesser</p>	

strategisk utvikling?		
-----------------------	--	--

Forskningsspørsmål 3.

Hva er kritiske faktorer for å kunne komme fram til en mer forpliktende organisering av Fosen Regionråd?

Hovedspørsmål	Teoretisk forankring	Merknad
<p>1. Er dagens primærkommuner og dagens kommunesamarbeid på Fosen tilstrekkelig til å møte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utfordringer som samordning av kommunal helsetjeneste med den statlige helsetjenesten? • Utfordringer som å opprettholde og utvikle et konkurransedyktig næringsliv og effektiv infrastruktur? • Demokratiske utfordringer som å sikre høy deltakelse i lokalpolitikken og høy påvirkningskraft overfor de som legger rammene for lokalsamfunnene? <p>2. Alle norske kommuner skal løse de samme lovpålagte oppgavene.</p> <ul style="list-style-type: none"> • I hvilken grad er primærkommunen i stand til å løse disse oppgavene med egne ressurser? • I hvor stor grad er det 	<p>E. Johnsen sier at maktspillet mellom samarbeidende enheter er både uunngåelig og hensiktsmessig for det ledelsesmessige samspillet. (1995)</p> <p>Kommunikasjonsprosessen er en kritisk og viktig faktor i alle organisasjoner. Hovedformålet med kommunikasjon er å overføre informasjon og oppnå et aktivt og problemløsende miljø.</p> <p>Det er viktig å innformere om hvilke mål det arbeides mot, og en klar begrunnelse for de valgte målene.</p>	<p>Samhandlingsreformen vil stille krav til et vesentlig mer formalisert og forpliktende interkommunalt samarbeid.</p> <p>Er dagens samarbeid på Fosen sterkt nok til å forhindre voksende ulikhet i offentlige velfredstilbud og voksende forskjeller i lokalsamfunnenes utviklingskraft?</p> <p>Vil det være mulig å unngå kamp om arbeidsplasser, både offentlige og private?</p>

<p>akseptabelt med ulikheter i tjenestetilbudet mellom kommunene på Fosen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vil Fosensamarbeidet slik det er i dag gjennom Fosen Regionråd kunne bygge opp under egen utviklingsmulighet gjennom felles kompetansestrategier? • I hvor stor grad vil fysisk avstand begrense mulighetene for utvidet samarbeid på nye ansvarsområder <p>3. Det er diskutert opprettelse av en Fosen samkommune.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vil dette være svaret som kan løse utfordringene for kommunene på Fosen? • Har Fosenkommunene tilstrekkelig evne til tett samarbeid og felles opptreden? • Hvilke oppgaver vil det eventuelt være naturlig å overføre til en Fosen samkommune? • I hvor stor grad vil det være hindringer for opprettelsen av en Fosen samkommune på det politiske området • I hvor stor grad vil det være hindringer for 		
---	--	--

opprettelsen av en Fosen samkommune på det administrative området?		
--	--	--

Sluttkommentar om noe som ikke har vært berørt (i tilstrekkelig grad) i spørsmålene du mener er viktig å få fram i forhold til samarbeidet gjennom Fosen Regionråd?		
---	--	--

27..04.2010

Rita E. Sundet